

Toereikende en duurzame pensioenen

Een verslag van het Comité voor de sociale bescherming over de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid

Begeleidend schrijven van het Comité voor de sociale bescherming aan de Raad (Werkgelegenheid en sociaal beleid).....	i
1. Inleiding: pensioenen en de gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale zekerheid	1
2. Uitdagingen voor de pensioenstelsels.....	3
2.1. Demografie en de betaalbaarheid van pensioenen.....	5
2.2. Nieuwe vormen van werk	9
2.3. Ontwikkeling van de gezinssamenstelling.....	10
3. Inspelen op de uitdagingen	11
3.1. Transparantie en voorspelbaarheid	11
3.2. Het waarborgen van de financiële houdbaarheid van de pensioenstelsels.....	13
3.2.1. Het effect van meer werkgelegenheid.....	13
3.2.2. Gelijke verdeling van de financiële consequenties van de vergrijzing tussen de generaties	19
3.2.3. Toename van de budgettaire speelruimte	23
3.3. Handhaving van de sociale samenhang	24
3.3.1. Risico van armoede onder ouderen.....	25
3.3.2. Kwaliteitsverbetering van bedrijfspensioenfondsen en particuliere regelingen	26
3.3.3. Solidariteit en herverdeling binnen de pensioenstelsels	27
3.3.4. Andere beleidsmaatregelen inzake de relatieve levensstandaard van gepensioneerden.....	28
3.4. Aanpassing van het pensioenstelsel aan een veranderende samenleving	29
3.4.1. Gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de pensioenstelsels.....	29
3.4.2. Aanpassing van de pensioenstelsels aan de veranderende vormen van werk.....	32
3.4.3. Individuele keuze en flexibele pensionering.....	34
4. Nationale hervormingsprocessen en de rol van de Europese Unie.....	34
4.1. Methoden om de nodige consensus over deze hervormingen te bereiken en om het vertrouwen van het publiek te winnen.....	35

4.2. De huidige stand van de nationale hervormingsprocessen	37
4.3. De waarde van de Europese samenwerking.....	38

Begeleidend schrijven van het Comité voor de sociale bescherming aan de Raad (Werkgelegenheid en sociaal beleid)

1. Dit verslag van het Comité voor de sociale bescherming maakt onderdeel uit van zijn lopende werkzaamheden in verband met het mandaat dat de Europese Raden van Lissabon, Feira en Stockholm aan het Comité hebben gegeven om de toekomst van de sociale zekerheid op de lange termijn te bestuderen en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de houdbaarheid van de pensioenstelsels. Dit verslag, dat in het kader van de versterking van de samenwerking op het terrein van de sociale zekerheid tot stand is gekomen, bevat de eerste resultaten van de werkzaamheden die het Comité heeft verricht met betrekking tot de strategieën door middel waarvan de uitdaging van de vergrijzing kan worden aangepakt. Het is gebaseerd op gegevens van de nationale verslagen die alle lidstaten hebben ingediend in februari 2001 aan de hand van een door het Comité voor de sociale bescherming samengestelde vragenlijst; ook wordt erin rekening gehouden met de eerste resultaten van de door het Comité voor de economische politiek uitgevoerde analyse van de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Hiernaast wordt ook de benadering in overweging genomen die aanvankelijk is uiteengezet in de mededeling van de Commissie van 11 oktober 2000 en die werd bevestigd in het voortgangsverslag van de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming, dat werd voorgelegd aan de Europese Raad te Nice in december 2000. Dit verslag is besproken met het Comité voor de economische politiek.
2. In overeenstemming met de door de Europese Raad te Nice bekrachtigde benadering wordt in het verslag nagegaan welke maatregelen benodigd zijn om te kunnen waarborgen dat de pensioenstelsels gepensioneerden **een degelijk gefinancierd, toereikend inkomen** verschaffen, **zonder dat daardoor de overheidsfinanciën worden ontwricht of toekomstige generaties buitensporig worden belast**, terwijl **rechtvaardigheid en solidariteit** niet verloren gaan en **ingespeeld wordt op de veranderende behoeften van individuen en samenleving**. Om de houdbaarheid van de pensioenstelsels te garanderen moeten de burgers vertrouwen hebben in de toekomst ervan op de lange termijn, een vertrouwen dat ondermijnd zou kunnen worden door op het ogenblik heersende gevoelens van twijfel over het vermogen ervan om tegemoet te komen aan de verwachte vergrijzing van de bevolking. Alleen een **veel omvattende benadering die een breed scala aan maatregelen omvat die bedoeld zijn om te waarborgen dat de pensioenstelsels op de lange termijn tegemoet kunnen komen aan de sociale doelstellingen ervan** kan ertoe bijdragen dat het **vertrouwen in de samenleving in de pensioenstelsels** van de lidstaten blijft bestaan en toeneemt. Dit verslag van het Comité voor de sociale bescherming heeft als voornaamste doelstelling de beschrijving van aspecten van een dergelijke veelomvattende benadering en van de mogelijkheden waardoor er tussen het werkgelegenheids- en economisch beleid en het beleid inzake sociale zekerheid een positieve wisselwerking tot stand kan worden gebracht.
3. Het Comité voor de sociale bescherming is derhalve van mening dat de houdbaarheid van deze stelsels gezien de demografische aard en sociale veranderingen waarmee zij de komende jaren geconfronteerd zullen worden, niet

uitsluitend vanuit financieel oogpunt kan worden beoordeeld. Om de betaalbaarheid van de pensioenstelsels op de lange termijn te kunnen garanderen moet aan drie uitdagingen het hoofd worden geboden:

- **waarborging van de capaciteit van de pensioenstelsels, zodat zij aan hun sociale doelstellingen tegemoet kunnen komen;** hierbij gaat het om het verschaffen van veilige en toereikende inkomens voor gepensioneerden en de personen hen ten laste en, in samenwerking met gezondheidszorg en systemen voor zorg op de lange termijn, van acceptabele levensomstandigheden voor alle ouderen;
 - handhaving van **de betaalbaarheid van pensioenstelsels**, zodat in de toekomst het effect van de vergrijzing op de overheidsfinanciën niet de budgettaire stabiliteit in gevaar brengt of leidt tot een onrechtvaardige verdeling van de middelen tussen de generaties; en
 - de verbetering van **het vermogen van de pensioenstelsels om in te spelen op de veranderende behoeften van de samenleving en individuen**, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, gelijke kansen voor mannen en vrouwen wat betreft kansen op werk en sociale zekerheid en een betere aanpassing van de pensioenstelsels aan individuele behoeften.
4. Het Comité is van oordeel dat om aan deze uitdaging tegemoet te kunnen komen het beleid zodanig ontwikkeld moet worden dat er een **optimale transparantie en voorspelbaarheid** verwezenlijkt wordt en er **zorg voor wordt gedragen dat het vertrouwen van de burgers ongeschokt blijft**. Stabiliteit op de lange duur kan alleen worden gegarandeerd indien de pensioenhervormingen zijn **gebaseerd op een brede maatschappelijke consensus** waarbij alle in aanmerking komende actoren betrokken zijn. Het Comité stelt voor dat deze benaderingen ook ten grondslag moeten liggen aan de toekomstige uitwisselingen op dit terrein op Europees niveau.
 5. Een strategie die op de houdbaarheid van de pensioenstelsels gericht is, moet in de eerste plaats het **probleem bij de wortel** aanpakken, namelijk **de steeds grotere wanverhouding tussen het aantal personen dat aan het arbeidsproces deelneemt en het aantal gepensioneerden** en daarom tussen hen die aan de stelsels bijdragen en hen die ervan profiteren. In overeenstemming met de in Lissabon vastgestelde richtsnoeren moet het streven naar hervormingsstrategieën die aan deze uitdaging tegemoet komen **samengaan met een vastberaden inspanning om volledige werkgelegenheid te herstellen en het werkgelegenheidsniveau te doen toenemen, met name van vrouwen en oudere werknemers**. Deze doelstelling moet in de eerste plaats verwezenlijkt worden door bestrijding van de werkloosheid, door een hoog niveau van kwalificaties en inzetbaarheid en door verbetering van de voorwaarden voor de deelname van vrouwen en oudere werknemers aan het arbeidsproces. Het Comité voor de sociale bescherming is van oordeel dat het nieuwe, door de Europese Raad van Stockholm overeengekomen streefdoel, te weten de verhoging van het gemiddelde werkgelegenheidscijfer in de EU van oudere vrouwen en mannen (55-64) tot 50% in het jaar 2010, als bijzonder belangrijk dient te worden beschouwd.
 6. Een verhoging van het werkgelegenheidsniveau impliceert een op krachtige hervormingen toegespitst economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Een en

ander vereist met name beleidsmaatregelen die het **werkloosheidspercentage verlagen en de arbeidsparticipatie verhogen, met name voor vrouwen en oudere werknemers**. Een hogere arbeidsdeelname van vrouwen vereist onder meer **dat de combinatie van werk en gezin wordt vergemakkelijkt**: het gebrek aan gezinsondersteunende voorzieningen werkt remmend op het behoud van vrouwen in het arbeidsproces. Vele lidstaten wezen in hun verslagen op de noodzaak van dergelijke voorzieningen.

7. De verwezenlijking van de algemene werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon zal niet mogelijk zijn zonder dat de **arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt**. Hiertoe moeten de pensioenstelsels aangepast worden en andere aspecten van belasting-/uitkeringsstelsels worden aangepast om **werknemers te stimuleren om langer te blijven werken en werkgevers om oudere werknemers te behouden** (beperking van de mogelijkheden inzake vervroegde pensionering, wijziging van de regels betreffende de pensioengerechtigde leeftijd of het vereiste tijdvak van premie- of bijdragebetaling voor een volledig pensioen, invoering van meer flexibele regelingen voor uittrekking die beantwoorden aan individuele wensen, een nauwer actuariel verband tussen premies en uitkeringen), **om gunstiger omstandigheden te creëren voor voortgezette arbeidsparticipatie en werving van oudere werknemers en om problemen aan te pakken in verband met leeftijddiscriminatie** op het werk en op de arbeidsmarkt en met betrekking tot toegang tot scholing. Uit de verslagen van de lidstaten blijkt dat deze kwesties thans hoog op de politieke agenda staan en dat zij in verband worden gebracht met het algemenere vraagstuk van "actieve vergrijzing" en de rol van ouderen in de samenleving. De hervormingen zijn voor het merendeel gericht op het verhogen van de effectieve pensioenleeftijd door prikkels te bieden aan werknemers om langer aan het arbeidsproces te blijven deelnemen. Dit impliceert een **trend in de richting van flexibeler pensioenregelingen**, waarbij wellicht uiteindelijk de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd steeds minder belangrijk wordt.
8. Bij een op een hoge arbeidsdeelname gericht beleid blijven echter in veel gevallen de pensioenlasten ten opzichte van het BBP aanzienlijk stijgen, zoals uit de analyse van het Comité voor de economische politiek is gebleken. **Belangrijke hervormingsmaatregelen die gericht zijn op de parameters en de structuur van de pensioenstelsels** (b.v. uitkeringsniveau, toelatingsvoorwaarden, indexering van pensioenen, pensioengerechtigde leeftijd, het relatieve gewicht van de verschillende pijlers van de pensioenstelsels, enz.) zijn door de lidstaten aan de orde gesteld; een groot aantal daarvan is al uitgevoerd, hoewel in vele lidstaten nog meer vooruitgang dient te worden geboekt. De hervormingen van de pensioenstelsels moeten niet alleen tegemoet komen aan de financiële consequenties van demografische veranderingen, maar ook bijdragen aan de doelstelling van de sociale samenhang door alle ouderen toereikende pensioenen te verschaffen, hen in staat te stellen een goede levenskwaliteit te handhaven en door een bepaalde mate van herverdeling en solidariteit te waarborgen. Aangezien er meer ruimte wordt gecreëerd voor pensioenen van de tweede en derde pijler, wordt de regeling van en het bedrijfseconomische toezicht op dergelijke aanvullende regelingen ook belangrijker. Uit de verslagen van de lidstaten komt zeer duidelijk naar voren dat zelfs als er een verschuiving in de richting van bedrijfspensioenfondsen en particuliere pensioenregelingen plaatsvindt of gepland wordt, dergelijke hervormingen **niet betekenen dat de fundamentele principes**

en sociale doelstellingen van de pensioenstelsels losgelaten worden. Verder geven de lidstaten te kennen dat zij niet voornemens zijn om ingrijpende veranderingen aan te brengen in hun pensioenstelsels; over het algemeen vatten hun verslagen pragmatische benaderingen die erop gericht zijn om de bestaande systemen te verbeteren. Hieruit blijkt dat ingezien wordt dat op grond van de huidige analyse geen soort pensioenregeling (pensioenregelingen op basis van het omslagstelsel tegenover kapitaalgedekte pensioenregelingen, particuliere tegenover openbare pensioenregelingen, pensioensystemen op basis van vaste uitkeringen tegenover regelingen op basis van vaste bijdragen) als inherent beter dan de andere beschouwd kan worden.

9. Een zeer belangrijk aspect van de nationale hervormingsstrategieën is het **totale beheer van de overheidsfinanciën**. In de gevallen waarin lidstaten uiteen hebben gezet hoe zij van plan zijn het hoofd bieden aan de toegenomen vraag naar uitgaven als gevolg van de vergrijzing, is bij vele de aandacht uitgegaan naar de voordelen **die zijn verbonden aan een vermindering van de overheidsschuld**, zoals voorgesteld in het verslag van de Commissie en de Raad (ECOFIN) aan de Europese Raad van Stockholm: "De bijdrage van de openbare financiën aan de groeiende werkgelegenheid: verbetering van kwaliteit en houdbaarheid". **In de toekomst zal dit leiden tot verminderde rentebetalingen** en daarom tot een grotere budgettaire speelruimte die gebruikt zou kunnen worden om tegemoet te komen aan de behoeften in verband met de vergrijzing. Vele lidstaten willen een duidelijk signaal geven dat de huidige besparingen gebruikt zullen worden voor toekomstige uitgaven voor pensioenen en hebben hiertoe **specifieke reservefondsen opgericht**.
10. De nationale verslagen tonen aan dat **hervormingen niet uitsluitend kunnen worden beschouwd als maatregelen in verband met de demografische uitdaging**, maar veeleer dienen te worden gezien als onderdeel van een veel breder streven om **de pensioenstelsels te moderniseren en ze aan te passen aan de veranderende behoeften van de samenleving en individuen**. Daarom worden in de nationale hervormingsprogramma's de veranderende rol van vrouwen in de samenleving, flexibeler arbeidsmarkten, grotere individuele keuze en verschillende samenstelling van gezinnen en huishoudens alle in uiteenlopende mate aan de orde gesteld. Hiernaast zetten de lidstaten zich in om de sociale doelmatigheid van de stelsels te verbeteren (grotere dekking: met name in het geval van aanvullende regelingen; meer nadruk op het terugdringen van vormen van ongelijkheid: met name tussen mannen en vrouwen; oplossen van problemen in verband met uiteenlopende arbeidscontracten).
11. **De levensomstandigheden van ouderen zijn niet alleen afhankelijk van de door de pensioenstelsels overgedragen geldelijke middelen**. Ook beleidsmaatregelen inzake huisvesting, gezondheidszorg, voorzieningen voor zorg op de lange termijn en sociale voorzieningen, specifieke belastingregelingen voor ouderen en verlaagde prijzen voor bepaalde economische of culturele diensten kunnen bijdragen tot een betere levenskwaliteit en grotere sociale integratie. Bij de toekomstige samenwerking inzake de gevolgen van de vergrijzing zal rekening moeten worden gehouden met de sociale en financiële aspecten van dit bredere scala aan overheidsbeleid.
12. Uit de door het Comité voor de sociale bescherming uitgevoerde onderzoek komt duidelijk naar voren dat de doelstelling om toereikende en houdbare pensioenen te

garanderen niet alleen verwezenlijkt kan worden door aanpassingen binnen de pensioenstelsels. De uitdaging van de vergrijzing van de bevolking **vereist eensgezinde en elkaar aanvullende inspanningen op drie brede beleidsterreinen: de sociale zekerheid, de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën.** Het beleid inzake de sociale zekerheid dient een **toereikende pensioenvoorziening** voor allen te waarborgen, **zonder dat de actieve bevolking te zwaar belast wordt.** De **versterking van de prikkels om langer te werken** is in dit verband van cruciaal belang. De werkgelegenheidsstrategie dient de **arbeidskansen te verbeteren, met name voor vrouwen en oudere werknemers** en ertoe leiden dat mensen over de **juiste kwalificaties** voor deze banen beschikken. Tenslotte moet het economisch beleid het **volledige groeipotentieel van de economie aanboren**, waardoor er thans sprake zal zijn van een grotere werkgelegenheidsgroei en **gezonde overheidsfinanciën**, zodat in de toekomst meer begrotingsmiddelen vrijkomen voor de behoeften in verband met de vergrijzing.

13. Het Comité voor de sociale bescherming beklemtoont het belang van de conclusies van de Europese Raad van Stockholm die ertoe oproepen het potentieel van de open coördinatiemethode op het terrein van de pensioenen te benutten, terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met het subsidiariteitsbeginsel en erkend wordt dat de verantwoordelijkheid voor de pensioenstelsels berust bij de afzonderlijke lidstaten. Voorts wijst de Raad op het belang van een gedachtewisseling over pensioenhervormingen met de kandidaat-lidstaten. In een binnenkort te verschijnen mededeling zal de Commissie passende doelstellingen en werkmethoden voor toekomstige samenwerking binnen de Europese Unie over deze kwesties voorstellen, waarbij zij rekening zal houden met de gemeenschappelijke doelstellingen en beginselen die zij in haar mededeling van oktober 2000 heeft uiteengezet en met de conclusies van dit verslag. Verder zullen de beleidscoördinatieprocessen op de terreinen van het werkgelegenheids- en economisch beleid/overheidsfinanciën beter op elkaar moeten worden afgestemd. Een dergelijke gezamenlijke aanpak van verschillende beleidsprocessen is cruciaal voor de uitvoering van de driedelige strategie, die zowel op een grotere arbeidsparticipatie, een vermindering van schulden en de hervorming van pensioenen en zorgstelsels gericht zal zijn. De Europese Raad van Stockholm beschouwde deze strategie als essentiële voorwaarde om de pensioenstelsels betaalbaar te houden.

1. Inleiding: pensioenen en de gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale zekerheid

1. In aansluiting op de mededeling van de Commissie van 14 juli 1999 betreffende *een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming* zijn de lidstaten overeengekomen dat de hervorming van de stelsels van sociale zekerheid aan vier belangrijke doelstellingen moet voldoen:

- het lonend maken van werk en het bieden van een vast inkomen;
- het veiligstellen van pensioenen en het betaalbaar houden van pensioenstelsels;
- het bevorderen van de sociale integratie;
- het garanderen van een kwalitatief hoogwaardige en betaalbare gezondheidszorg.

De Raad heeft deze beleidslijn goedgekeurd in zijn conclusies van 17 december 1999, waarin ook opgeroepen wordt om bij het geheel van de werkzaamheden in verband met deze doelstellingen ook de gelijke kansen van vrouwen en mannen te betrekken.

2. De Europese Raad van Lissabon van 23-24 maart 2000 gaf een beslissende impuls aan de totstandkoming van nauwere samenwerking op het terrein van de sociale zekerheid. *"In het besef dat deze uitdaging beter kan worden aangegaan als onderdeel van een gezamenlijke inspanning"*, verzochten de staatshoofden en regeringsleiders *"de Raad de samenwerking tussen de lidstaten te versterken (...) en de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming opdracht te geven om, rekening houdend met de werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek, (...) op basis van een mededeling van de Commissie een studie te verrichten naar de toekomstige ontwikkeling van de sociale bescherming, gezien op langere termijn, met bijzondere aandacht voor de houdbaarheid van de pensioenstelsels binnen de verschillende tijdsbestekken tot 2020 en, zo nodig, tot later."*

3. Bij alle werkzaamheden van de Groep op hoog niveau en vervolgens het Comité voor de sociale bescherming is de aandacht sindsdien in het bijzonder uitgegaan naar de bestrijding van de sociale uitsluiting en de houdbaarheid van de pensioenen op de lange termijn. Met betrekking tot de pensioenen zijn verscheidene bijdragen geleverd:

- De Groep heeft een eerste verslag voorgelegd aan de Europese Raad van Santa Maria da Feira van 19-20 juni, waarin een algemeen overzicht wordt gegeven van het fundamentele doel van de pensioenstelsels en de verschillende hervormingsstrategieën en -benaderingen. Er wordt in dat verslag met name gepreciseerd dat het in het debat over de toekomst van de pensioenstelsels essentieel is dat de burger vertrouwen houdt in de verschillende (basis-, aanvullende, openbare en particuliere) pensioenstelsels. In alle lidstaten blijven deze regelingen een van de belangrijkste fundamenten van de sociale zekerheid en spelen zij een essentiële rol bij het tot stand brengen van een meer op samenhang gerichte samenleving. Het fundamentele doel ervan blijft zoals steeds om aan personen na pensionering een inkomen te verschaffen dat toereikend en degelijk gefinancierd is, zulks ter vervanging van het salaris of

de afgeleide inkomsten die tijdens het beroepsleven genoten werden. Dit dient de komende decennia met gevoel voor rechtvaardigheid en solidariteit te gebeuren.

- Overeenkomstig de conclusies van Lissabon heeft de Commissie een mededeling ingediend inzake *de ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen* (COM (2000) 622 def. van 11 oktober 2000). Deze mededeling brengt de omvang in kaart van de demografische uitdaging waarvoor de pensioenstelsels zich gesteld zien, en bevat een voorstel voor een algehele strategie om die uitdaging het hoofd te kunnen bieden op basis van tien belangrijke uitgangspunten en doelstellingen.
 - Voorts heeft het Comité voor de economische politiek prognoses voor de lange termijn (2000-2050) van het effect van de vergrijzing op de overheidsuitgaven voor pensioenen ontwikkeld. Deze prognoses zijn gebaseerd op verschillende demografische en economische scenario's en de specifieke hypothesen van iedere lidstaat over het lange-termijneffect van geplande of huidige hervormingen van de pensioenstelsels.
 - Aan de hand hiervan heeft de Groep op hoog niveau inzake sociale bescherming een voortgangsverslag voorgelegd aan de Europese Raad van Nice, waarin wordt opgeroepen tot een uitgebreide bestudering van de houdbaarheid en kwaliteit van de stelsels voor ouderdomspensioenen. Voorts werd de lidstaten verzocht om in samenwerking met de Commissie hun ervaringen uit te wisselen en hun nationale strategieën op dit terrein uiteen te zetten.
 - In maart 2001 riep de Europese Raad van Stockholm op tot "*duidelijke strategieën om toereikende pensioenstelsels en stelsels voor gezondheids- en ouderenzorg te garanderen, en tegelijkertijd de overheidsfinanciën gezond te houden en de solidariteit tussen de generaties te handhaven*". De Raad voegde hieraan toe dat "*waar nodig, en met name ten aanzien van de pensioenen, het potentieel van de open coördinatiemethode - met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel - ten volle dient te worden benut*".
4. Deze tekst is gebaseerd op de reacties van de lidstaten op een gezamenlijk door de Commissie en het Comité voor de sociale bescherming opgestelde vragenlijst. Aan de analyse liggen de gezamenlijke uitgangspunten en doelstellingen die werden uiteengezet in de mededeling van de Commissie van oktober 2000 ten grondslag, te weten:
- (1) *handhaving van toereikende pensioenen*: de drie pijlers van de pensioenstelsels, die in combinaties waarover de lidstaten kunnen beslissen functioneren, moeten mensen in staat stellen om op hun oude dag financieel zelfstandig te blijven en, binnen redelijke grenzen, hun tijdens hun beroepsleven verworven levensstandaard te behouden.
 - (2) *een rechtvaardige verdeling tussen de generaties waarborgen*: de inspanningen die benodigd zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de vergrijzing van de bevolking dienen in gelijke mate door de actieve (werknemers en werkgevers) en gepensioneerde generaties geleverd te worden.

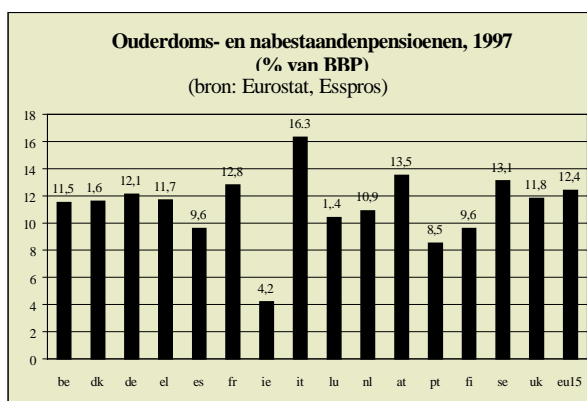
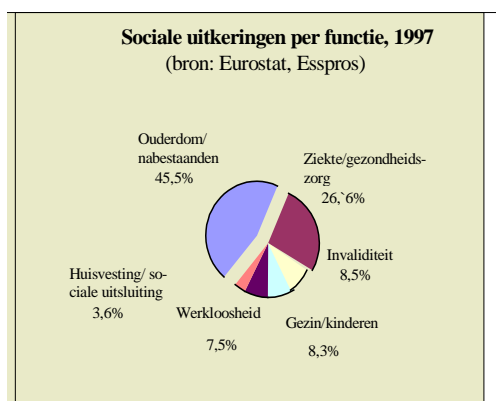
- (3) *versterking van de solidariteit binnen de pensioenstelsels*: niemand mag op grond van een laag inkomen of een ongunstig risicoprofiel uitgesloten worden van pensioenstelsels. Deze stelsels dienen over een mechanisme tot herverdeling te beschikken ten gunste van personen met geringe arbeidskansen of met zorgtaken voor kinderen, gehandicapten of hulbehoevende ouderen.
 - (4) *handhaven van het evenwicht tussen rechten en plichten*: de uitkeringen dienen in de juiste verhouding tot de betaalde premies te staan. In het bijzonder zou een latere pensionering hogere uitkeringen tot gevolg moeten hebben.
 - (5) *erop toezien dat pensioenstelsels de gelijkheid van mannen en vrouwen bevorderen*: met name moeten de stelsels zodanig worden aangepast dat er prikkels worden geboden om vrouwen (opnieuw) aan het arbeidsproces te laten deelnemen en hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren.
 - (6) *transparantie en voorspelbaarheid garanderen*: aangeslotenen bij pensioenfondsen dienen te weten op welke uitkeringen zij in diverse omstandigheden kunnen rekenen.
 - (7) *grotere flexibiliteit van de pensioenstelsels met het oog op maatschappelijke veranderingen*: pensioenstelsels moeten zich kunnen aanpassen aan de te verwachten veranderingen in hun economische en demografische context.
 - (8) *verbetering van het aanpassingsvermogen aan de arbeidsmarkt*: de pensioenstelsels dienen beroeps- en geografische mobiliteit te bevorderen en enige individuele speelruimte te bieden, bijvoorbeeld wat betreft de pensioengerechtigde leeftijd en de organisatie van perioden voor scholing, werken en vrije tijd.
 - (9) *de samenhang van de pensioenregelingen binnen het totale pensioenstelsel waarborgen*: pensioenregelingen dienen elkaar onderling aan te vullen en goed gecoördineerd te zijn.
 - (10) *gezonde en in de toekomst te handhaven overheidsfinanciën garanderen*: de hervormingen dienen ertoe te leiden dat de door de staatspensioenen veroorzaakte belastingdruk op een aanvaardbaar niveau blijven en dat andere essentiële overheidsuitgaven niet in het gedrang komen.
5. In dit verslag zal niet worden getracht om na te gaan hoe deze uitgangspunten en doelstellingen in iedere lidstaat worden verwezenlijkt, maar zal worden aangetoond in welke mate deze doelstellingen en uitgangspunten in het beleid van de lidstaten een rol spelen, met name de mate waarin ze terug te vinden zijn in de recente, lopende en geplande hervormingsprogramma's van de lidstaten.

2. Uitdagingen voor de pensioenstelsels

6. Pensioenstelsels bieden een geldelijk inkomen aan personen die zich terugtrekken uit het arbeidsproces op grond van leeftijd (ouderdomspensioen), gezondheid (arbeidsongeschiktheidspensioen) of aan personen wier levensstandaard afhankelijk was van het inkomen van een overledene (nabestaandenpensioen). De pensioenstelsels worden gewoonlijk onderverdeeld in drie onderscheiden pijlers,

hoewel de grenzen ertussen in sommige nationale pensioenstelsels soms enigszins vaag zijn: wettelijke basispensioenen (eerste pijler), bedrijfspensioenfondsen (tweede pijler) en particuliere pensioenregelingen (derde pijler).

7. De pensioenstelsels leveren de meeste financiële middelen waarover ouderen kunnen beschikken. Het totale pakket middelen voor personen na pensionering omvat ook bestanddelen als inkomen uit werk en vermogen, ondersteuning door verwanten, inkomensafhankelijke uitkeringen, uitkeringen (of soms verstrekkingen) in verband met specifieke uitgaven zoals voor huisvesting en vervoer en steun voor personen met speciale behoeften (bv. verstrekkingen op het gebied van de gezondheidszorg en zorg voor de lange termijn). Pensioenen maken het belangrijkste deel uit van dit pakket en de (wettelijke) basispensioenen vormen de hoofdbron van het pensioeninkomen in alle lidstaten. Deze pensioenen worden gefinancierd uit de socialezekerheidsbijdragen en algemene belasting, hoewel tenminste twee lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Nederland) verwachten dat de regelingen van de tweede en derde pijler de komende decennia belangrijker zullen worden dan de basispensioenen. Ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen maken ongeveer 45% van de totale uitgaven voor sociale zekerheid in de EU uit, ofwel omstreeks 12% van het BBP (zie diagrammen hieronder).¹
8. De pensioenstelsels behoren daarom tot de belangrijkste instellingen in onze samenlevingen. Zij bepalen de levensstandaard van miljoenen burgers in de EU en spelen een beslissende economische rol. Daarom kan geen regering het zich permitteren om de uitdagingen waarmee deze essentiële bestanddelen van het Europese sociale model worden geconfronteerd te negeren. De voornaamste uitdaging bestaat onmiskenbaar uit de vergrijzing van de bevolking, een verschijnsel dat bepaald niet nieuw is, maar vanaf 2010 af zal toenemen als gevolg van het feit dat de generatie van de naoorlogse geboortegolf de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De lidstaten moeten ook hun pensioenstelsels steeds meer aanpassen aan de veranderende werkgelegenheids- en gezinspatronen die nieuwe mogelijkheden scheppen, maar ook nieuwe risico's en



maatschappelijke behoeften met zich meebrengen.

¹ Deze cijfers omvatten uitgaven uit particuliere pensioenregelingen volgens de EUROSTAT-methodologie en verschillen daarom van de gegevens betreffende overheidsuitgaven die verzameld zijn door het Comité voor de economische politiek die in tabel 2 zijn opgenomen.

2.1. Demografie en de betaalbaarheid van pensioenen

9. Zoals wordt gesteld in de mededeling van de Commissie van oktober 2000 en het verslag van het Comité voor de economische politiek zullen de pensioenstelsels van de lidstaten voor een ingrijpende demografische uitdaging geplaatst worden. In het verleden zijn ze erin geslaagd de toenemende afhankelijkheidsratio van ouderen (het aantal personen van 65 jaar of ouder gedeeld door het aantal personen in de leeftijdsgroep 15-64) op te vangen, die van net iets meer dan 16% in 1960 steeg tot ongeveer 24% in 2000² in de 15 lidstaten. De komende decennia zal deze trend zich versneld voortzetten: volgens het basisscenario van Eurostat zal de afhankelijkheidsratio (waarbij in dit geval de meer realistische ratio tussen het aantal personen van 65 of ouder ten opzichte van het aantal personen in de leeftijdsgroep van 20-64 wordt gehanteerd) tussen 2000 en 2050 praktisch verdubbelen en van iets minder dan 27% in 2000 stijgen tot iets meer dan 53% in 2050 (zie tabel 1).
10. De afgelopen 30 jaar hebben demografen en pensioenbeleidsmakers de steeds langere levensduur systematisch onderschat en daardoor de gemiddelde tijd gedurende welke personen na hun pensionering afhankelijk zijn van pensioenstelsels. De levensverwachting tijdens de pensioengerechtigde leeftijd is aanzienlijk toegenomen en er bestaan aanwijzingen dat de komende decennia de levensduur nog veel langer zou kunnen worden. Een aanzienlijke en aanhoudende toename van de levensverwachting leidt tot de vraag hoe de pensioenkosten als gevolg van een langere gemiddelde levensduur opgebracht moeten worden. In het recente verleden hebben sommige lidstaten, met name Zweden, maatregelen getroffen om bij de formule aan de hand waarvan de hoogte van de pensioenuitkering op het tijdstip van de pensionering wordt vastgesteld de trend in de richting van een toegenomen levensverwachting te betrekken.

Tabel 1: Prognoses van de afhankelijkheidsratio's van ouderen in de EU-lidstaten (personen van ouder dan 65 jaar in verhouding tot de leeftijdsgroep 20-64 jaar)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
BE	28,1	29,4	35,6	45,8	51,3	49,7
DK	24,1	27,2	33,7	39,2	44,5	41,9
DE	26,0	32,9	36,3	46,7	54,7	53,3
GR	28,3	31,6	35,8	41,7	51,4	58,7
ES	27,1	28,9	33,1	41,7	55,7	65,7
FR	27,2	28,1	35,9	44,0	50,0	50,8
IRL	19,4	19,1	24,5	30,3	36,0	44,2
IT	28,8	33,8	39,7	49,2	63,9	66,8
LU	23,4	26,2	31,0	39,8	45,4	41,8
NL	21,9	24,6	32,6	41,5	48,1	44,9
AT	25,1	28,8	32,4	43,6	54,5	55,0
PT	25,1	26,7	30,3	35,0	43,1	48,7
FIN	24,5	27,5	38,9	46,9	47,4	48,1
SE	29,6	31,4	37,6	42,7	46,7	46,1
UK	26,4	26,9	32,0	40,2	47,0	46,1
EU15	26,7	29,8	35,1	43,8	52,4	53,4

² Hoewel nauwkeurige cijfers voor de EU als geheel niet beschikbaar zijn, kan worden aangenomen dat het aantal gepensioneerden sneller is gegroeid als gevolg van de tendens in de richting van een lagere feitelijke pensioneringsleeftijd.

11. Een andere belangrijke nieuwe ontwikkeling gedurende de komende decennia is het feit dat de generatie van de geboortegolf, die geboren is na het einde van de Tweede Wereldoorlog, de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Deze demografische piek zal aanvankelijk tot uitdrukking komen in een vergrijzende beroepsbevolking, daarna, vanaf 2010, in een abrupte toename in het aantal gepensioneerden en nog weer later in een steeds grotere behoefte aan gezondheidszorg en zorg voor de lange termijn. Deze trend en de daaropvolgende toename van de afhankelijkheidsratio van ouderen zal naar verwachting in alle lidstaten plaatsvinden. Het effect van de generatie van de geboortegolf zal ertoe leiden dat de afhankelijkheidsratio van ouderen een hoogtepunt bereikt tussen 2030 en 2050 (afhankelijk van het land) en dan licht zal dalen. Het gecombineerde effect van stijging van het aantal ouderen als gevolg van de vergrijzing van de cohort van de babyboomers, lagere vruchtbaarheidscijfers en een grotere levensverwachting zal zodanig zijn dat de toename van de afhankelijkheidsratio van ouderen niet door een realistische instroom van migranten tot staan kan worden gebracht. Daarom zullen de pensioenstelsels en de samenleving als geheel zich moeten aanpassen aan een steeds groter aantal ouderen in de samenleving. Tegelijkertijd moet de samenleving beseffen dat de huidige en toekomstige oudere generaties beter opgeleid zijn, gezonder zijn en beter in staat zijn om een bijdrage te leveren aan de samenleving dan vroegere generaties. Een huidige 65-jarige verschilt van iemand die 40 jaar geleden 65 was of die dat over 40 jaar zal zijn. Dit feit dient tot uitdrukking te komen in de instellingen van een samenleving.
12. De verwachte demografische veranderingen, zoals hier uiteengezet, zijn de belangrijkste drijvende kracht achter de hervormingsinitiatieven in de lidstaten, hoewel uit de nationale verslagen blijkt dat de meeste hervormingen zich tegelijkertijd ook op andere uitdagingen richten. Zonder passende hervormingsmaatregelen zal de vergrijzing van de bevolking ernstige gevolgen hebben voor de financiële situatie van de pensioenstelsels. Zoals echter hierna zal blijken, is niet zozeer de verandering van de afhankelijkheidsratio van de ouderen van belang voor de financiële situatie van de pensioenstelsels, als wel de verandering van de verhouding inactieven/actieven (d.z.w. de demografische afhankelijkheidsratio gecorrigeerd voor werkgelegenheidscijfers). Vanuit dit gezichtspunt zou de toekomstige situatie minder ongunstig zijn dan uit de demografische prognoses alleen blijkt, indien de omslag van de ongunstige trends in de jaren '70 en '80 (afname van het werkgelegenheidscijfer en grote overheidstekorten) in de EU doorzet.
13. De demografische veranderingen kunnen weliswaar naar verwachting implicaties hebben voor de financiële situatie van alle drie pijlers van de pensioenstelsels, maar vooral ten aanzien van de eerste pijler en het risico dat een toenemend gebrek aan evenwicht tussen premie-inkomsten en betaling van uitkeringen uiteindelijk de overheidsfinanciën zullen ontwrichten, heerst verontrusting. Het Comité voor de economische politiek, dat in antwoord op een verzoek van de Raad ECOFIN in februari 2000 een voortgangsverslag heeft opgesteld over het effect van de vergrijzing op het financiële evenwicht van openbare pensioenstelsels, buigt zich op het ogenblik over deze kwestie. In dit rapport wordt van twee scenario's uitgegaan: een trendscenario en een scenario dat overeenstemt met de uitvoering van de in Lissabon bepaalde werkgelegenheidsstrategie.

14. Het trendscenario van dit verslag gaat uit van de middenvariant van het demografische scenario van Eurostat en van de macro-economische hypothesen die in samenwerking met de OESO zijn bepaald. De gebruikte macro-economische hypothesen kunnen "trendmatige" hypothesen worden genoemd, die de situatie weergeven wanneer de door de Europese Raad van Lissabon vastgestelde structurele hervormingen niet zouden worden uitgevoerd: de werkloosheidspercentages zouden in verscheidene landen hoog blijven en de arbeidsparticipatie zou voor vrouwen weliswaar toenemen, maar voor bepaalde categorieën van de bevolking in de beroepsgeschiedte leeftijd gering blijven, de productiviteitsstijgingen zouden zich trendmatig ontwikkelen en tussen 2020-2030 convergeren naar 1,75%. Op basis van die hypothesen hebben de lidstaten financiële prognoses gemaakt om te kunnen ramen hoe het gewicht van de overheidsuitgaven voor pensioenen zich ten opzichte van het BBP zal ontwikkelen tot 2050. In die prognoses is rekening gehouden met de hervormingen van de pensioenstelsels waartoe reeds is besloten en die in de loop van de betrokken periode effect zullen sorteren.

Tabel 2: Prognoses van de overheidsuitgaven voor pensioenen - trendmatige hypothesen ⁽¹⁾ (in procenten van het BBP, vóór belastingen)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maximum- stijging
België	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Denemarken ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Duitsland ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Griekenland ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Spanje	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Frankrijk	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	NA	3,9
Ierland	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italië	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxemburg ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Nederland ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Oostenrijk	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finland ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Zweden	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
VERENIGD KONINKRIJK ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Bron: EPC

⁽¹⁾ Met uitzondering van Spanje, dat is uitgegaan van een sterkere daling van zijn werkloosheidspercentage (4% op termijn), en van Portugal en Denemarken, die zijn uitgegaan van een productiviteitsontwikkeling van 3% (Portugal) en 1,5% (Denemarken).

⁽²⁾ Voor Denemarken bedraagt de stijging van 2000 tot het jaar met het hoogste percentage slechts 3,1% van het BBP indien het aanvullende, ten dele gefinancierde stelsel (ATP) buiten beschouwing wordt gelaten.

⁽³⁾ De cijfers hebben betrekking op het wettelijke pensioenstelsel met uitzondering van de regeling voor overheidspersoneel "*Beamtenversorgung*".

⁽⁴⁾ Voorlopige gegevens.

⁽⁵⁾ De cijfers verwijzen naar het openbare pensioenstelsel voor de particuliere sector en hebben geen betrekking op de openbare pensioenstelsels voor ambtenaren en gelijkgestelde werknemers.

⁽⁶⁾ De tweede pijler is in Nederland vrij goed ontwikkeld. Dit heeft rechtstreekse positieve gevolgen voor het openbare pensioenstelsel doordat de druk van de vergrijzing op pensioenen uit de eerste pijler wordt verminderd. Er is evenwel ook een belangrijk niet-rechtstreeks gevolg: belastingen op toekomstige pensioenuitkeringen (betaald uit particuliere fondsen) zullen naar verwachting tamelijk hoog liggen en kunnen de stijging van de openbare pensioenen gedeeltelijk compenseren.

⁽⁷⁾ Uit de cijfers voor het Verenigd Koninkrijk blijkt niet de onlangs aangekondigde aanzienlijke toename van pensioenen. Door deze verandering zal het aandeel van het voor uitgaven ten behoeve van

de openbare pensioenen bestemde BBP toenemen. Sociale bijstand voor gepensioneerden is ook aanzienlijk toegenomen en zal worden gewijzigd om de particuliere pensioenvoorziening te compenseren. Het Verenigd Koninkrijk beschikt voorts over goed ontwikkelde regelingen van de tweede en derde pijler. Belastingen over toekomstige pensioenuitkeringen uit particuliere fondsen zullen gedeeltelijk een tegenwicht vormen voor de toename van de uitgaven voor de openbare pensioenen.

15. Ten behoeve van hun prognoses hebben de lidstaten verscheidene parameters op basis van hun eigen hypothesen berekend:

- ten eerste van de voor elk land gehanteerde ontwikkelingen van het werkgelegenheidsniveau (werkloosheidspercentage en arbeidsparticipatie) en dus van de trendmatige ontwikkeling van de economische afhankelijkheidsratio. Deze wordt echter bepaald door de uitgangssituatie met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers, de zogenaamde structurele werkloosheidspercentages die zijn aangehouden voor het geval het structurele hervormingsbeleid niet wordt uitgevoerd en de gevolgen van de reeds begonnen pensioenhervormingen voor de arbeidsparticipatie van de oudere werknemers ;
- ten tweede de impliciete ontwikkelingen van het niveau van de wettelijke pensioenen ten opzichte van de inkomens van actieven.

Zoals onderstreept is door het Comité voor de economische politiek gaat het slechts om prognoses en niet om ramingen; de betrouwbaarheid van deze prognoses hangt af van de eraan ten grondslag liggende hypothesen, die een aanzienlijke onzekerheidsmarge kennen gezien het zeer lange tijdsbestek. Voorts richt dit werk zich slechts op één aspect van de gevolgen van de vergrijzing, zij het dat het hier om het belangrijke aspect van de overheidsbegrotingen gaat. Deze werkzaamheden zullen worden voortgezet om de resultaten te verfijnen en de vergelijkbaarheid ervan te bevorderen.

16. De door het Comité voor de economische politiek uitgevoerde prognoses betreffende uitgaven tonen aan dat er sprake is van een belangrijke stijging van de overheidsuitgaven ten behoeve van pensioenen. Het geraamde effect verschilt echter van lidstaat tot lidstaat waaruit aanzienlijke verschillen in hun uitgangspositie tot uitdrukking komen, wat betreft verwachte groeieresultaten, werkgelegenheidsniveau, de mate waarin vooruitgang geboekt is met het hervormingsproces en de huidige toestand van de overheidsfinanciën. Verschillen in de pensioenstelsels leiden ook tot verschillende inzichten in toekomstige uitdagingen.

17. Volgens de prognoses zal de demografische vergrijzing een aanzienlijke toename van de overheidsfinanciering van pensioenstelsels in de meeste lidstaten (zie tabel 2) veroorzaken. Voor de meeste landen (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk en Finland) zou de stijging van de uitgaven in BBP tussen de 3 en 5 procentpunten bedragen; voor Spanje, Nederland en Portugal nog meer³; voor Italië en Zweden zou de stijging van de uitgaven daarentegen relatief beperkt blijven, namelijk tot minder dan 2 procentpunten van het BBP.

18. Om de sociale houdbaarheid van de pensioenen te kunnen beoordelen moet naast een analyse van de gevolgen van de vergrijzing voor de pensioenuitgaven ook de ontwikkeling van de verhouding niveau van de openbare en particuliere

³ Zie voetnoot 5 bij tabel 2.

pensioenen/niveau van de inkomens van actieven op de lange termijn worden bekeken. Het Comité voor de sociale bescherming zal samen met het Comité voor de economische politiek die ontwikkeling gedurende de prognoseperiode beoordelen.

19. Daarom zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de vraag in hoeverre aanvullende pensioenregelingen (pensioenfondsen, levensverzekering enz. - tweede en derde pijler) de gepensioneerden in de komende decennia een veilig en toereikend inkomen kunnen garanderen. Het Comité zal moeten bestuderen welk effect hiervan uitgaat op de rechtvaardigheid en de solidariteit van dergelijke regelingen en het economische en fiscale effect daarvan. Ook zullen de gevolgen van de demografische veranderingen voor het resultaat van beleggingen van de fondsen op basis van kapitalisatie moeten worden geanalyseerd. Voorts zou ook gekeken kunnen worden naar het eigen vermogen van ouderen (met name met betrekking tot het bezit van een eigen huis).

2.2. Nieuwe vormen van werk

20. De meeste pensioenstelsels werden oorspronkelijk opgericht voor huishoudens met mannen die als enige kostwinner voltijds werkten. De toename van het aantal werkende vrouwen, maar ook de noodzaak tot een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, heeft geleid tot de snelle ontwikkeling van uiteenlopende contractvormen, zoals deeltijdwerk, tijdelijk werk en uitzendwerk. Levenslang werken bij dezelfde werkgever wordt steeds zeldzamer.
21. Dergelijke flexibele arbeidssituaties maakten in 1999 al meer dan 28 % van het totale aantal banen in de EU uit. Ongeveer 80% van de deeltijdbanen wordt door vrouwen verricht. Maar het aantal mannen dat deeltijdwerk verricht neemt snel toe. De helft van de tussen 1994 en 1999 gecreëerde netto extra arbeidsplaatsen voor mannen betroffen deeltijdbanen. Tijdelijk en uitzendwerk zijn de afgelopen vijf jaar ook van 11 % tot 13 % gestegen.
22. Dergelijke flexibele vormen van werk, waarmee voornamelijk vrouwen en jongeren te maken krijgen, bieden verscheidene uitdagingen voor de maatschappelijke houdbaarheid van de pensioenstelsels in de toekomst. Door de effectieve integratie van jongeren uit te stellen of door de band met de arbeidsmarkt minder zeker te maken, kunnen dergelijke flexibele vormen van werk onvoldoende bijdragen aan toekomstige pensioenen van een aanzienlijk gedeelte van de hedendaagse beroepsbevolking. Als adequate voorzieningen voor kinderopvang en verlofregelingen ontbreken, zullen vrouwen vaak hun loopbaan na de geboorte van hun eerste of tweede kind onderbreken, waardoor ze minder pensioenrechten opbouwen. Misschien moeten de omstandigheden waaronder deze flexibele vormen van werk pensioenrechten verschaffen onder de loep worden genomen om dergelijke werknemers meer zekerheid te verschaffen en met name vrouwen prikkels te bieden om (opnieuw) deel te gaan nemen aan het arbeidsproces.
23. Sommige lidstaten becommentariëren de nieuwe problemen die veroorzaakt zijn door de flexibele vormen van werk. Spanje merkt op dat het pensioenniveau van personen met deze nieuwe contractvormen over het algemeen onder het gemiddelde ligt, maar dat op het ogenblik mogelijkheden worden overwogen om de pensioenstelsels aan deze situatie aan te passen. In Oostenrijk, Duitsland en Italië zijn pogingen in het werk gesteld om een aantal van deze nieuwe vormen van werk (deeltijdwerk, thuiswerk en telewerk, nieuwe zelfstandige beroepen,

onregelmatig werk) onder het wettelijk stelsel van de sociale zekerheid te laten vallen. In het kader van zijn recente hervormingen heeft Oostenrijk de verplichte verzekering uitgebreid tot alle vormen van arbeid in loondienst, waardoor er 6 000 nieuwe verzekerden bij zijn gekomen. In Frankrijk profiteren personen met onzeker betaald werk van genereuze bepalingen waardoor in het ouderdomspensioen rekening gehouden wordt met de verzekeringsperioden en perioden waarin niet gewerkt werd. In Finland geeft alle gedurende tenminste één maand verrichte arbeid in loondienst recht op een wettelijk pensioen.

2.3. Ontwikkeling van de gezinssamenstelling

24. Het aantal huishoudens en gezinnen in de Europese Unie neemt toe terwijl hun gemiddelde omvang geringer wordt (2,4 personen per huishouden in 1999, tegenover 2,8 in 1981). Tegelijkertijd worden de huishoudens minder stabiel als gevolg van het uiteenvallen van gezinnen en het feit dat het gezin als instituut aan belang inboet (minder huwelijken, meer relaties van ongehuwde partners en buitenechtelijke geboorten). Er doen zich echter aanzienlijke verschillen binnen de Unie voor. In de zuidelijke lidstaten wordt een groot aantal grotere en complexere huishoudens aangetroffen waar verscheidene generaties samenleven. Jongeren blijven over het algemeen langer in het ouderlijk huis wonen. In de noordelijke lidstaten is sprake van een steeds groter aantal jongeren en ouderen die alleen wonen. Tenslotte bevindt zich in alle lidstaten het totale vruchtbaarheidscijfer onder het vervangingsniveau, maar dit is met name het geval in de zuidelijke lidstaten waar het moeilijker was om arbeidsmarktparticipatie en gezinsleven met elkaar te combineren.
25. Een effect van de lage vruchtbaarheidscijfers zal zijn dat ouderen niet langer in dezelfde mate als voorheen kunnen rekenen op steun van hun familieleden. Verstedelijking en toegenomen geografische mobiliteit versterken dit effect naarmate meer en meer kinderen op grote afstand van hun bejaarde ouders zullen wonen. Voorts kan verwacht worden dat vrouwen door hun grotere arbeidsmarktparticipatie minder zorg kunnen bieden aan bejaarde verwanten dan voorheen. In deze veranderde omstandigheden zullen de effectieve levensomstandigheden van bejaarden ook in toenemende mate worden bepaald door hun toegang tot diensten (thuiszorg en gespecialiseerde hulp voor afhankelijke bejaarden).
26. In hun reacties op de vragenlijst hebben sommige lidstaten met klem gewezen op de gevolgen van deze ingrijpende maatschappelijke veranderingen. Griekenland wijst erop dat de traditionele solidariteit binnen de familie een belangrijke bijdrage leverde aan de sociale zekerheid, maar dat deze solidariteit in een stedelijke samenleving met minder nakomelingen zal afnemen. Ierland verwees naar de trend van ongehuwd samenwonen en eenoudergezinnen. In de periode 1990-1999 is het aantal eenoudergezinnen die ondersteuning van de staat ontvangen meer dan verdubbeld. Voorts vond 30% van de geboorten in 1999 buiten het huwelijk plaats tegenover 5% in 1980, hoewel vele ouders later alsnog in het huwelijk treden. Ook in het Verenigd Koninkrijk kan een voortgaande afname van de huwelijkscijfers en een groeiend aantal ongehuwd samenwonende partners worden geconstateerd.
27. Het aantal eenoudergezinnen neemt ook toe, maar het tempo van deze groei is afgenomen en kan zelfs vanaf 2010 in absolute getallen dalen, aangezien de leeftijdsgroep waarin eenouderschap het meest voorkomt kleiner zal worden. Het toenemende aantal ongehuwd samenwonende partners zou een uitdrukking

kunnen zijn van de trend om het huwelijk uit te stellen. Dit zou impliceren dat gehuwde paren met kinderen gedurende het midden van de levenscyclus de norm zullen blijven, zoals door Duitsland werd geconstateerd.

28. Veel landen zijn van oordeel dat de pensioenstelsels dienen te worden aangepast om beter in te spelen op dergelijke uiteenlopende gezinspatronen. Oostenrijk benadrukt bijvoorbeeld met name de noodzaak om de pensioenstelsels in reactie op het toenemend aantal echtscheidingen en eenoudergezinnen aan te passen, maar ook om de zelfstandigheid van vrouwen te vergroten. Zweden, Finland en Nederland daarentegen zijn van oordeel dat zij reeds goed voorbereid zijn op dergelijke veranderingen in gezinssamenstelling, dankzij pensioenstelsels die hoofdzakelijk afgestemd zijn op het individu. In Zweden worden afgeleide uitkeringen geleidelijk opgeheven en nabestaandenpensioenen en aanvullende uitkeringen voor echtgenotes, die voorbeelden zijn van afgeleide uitkeringen, vertegenwoordigen een steeds kleiner aandeel van de pensioenuitkeringen. Het voormalige weduwenpensioen is vervangen door een nieuwe, tijdelijke en seksen neutrale aanpassingstoelage. Zweden voorziet daarom geen probleem als gevolg van veranderingen in de gezinssamenstelling, met uitzondering van de mate waarin dit nadelige gevolgen voor de vruchtbaarheid met zich mee zou kunnen brengen. Zweden benadrukt dat het voor het behoud van een hoog werkgelegenheidsniveau van essentieel belang is dat ouders werkelijk de kans wordt geboden om hun loopbaan met de verantwoordelijkheid voor hun gezin te combineren.

3. Inspelen op de uitdagingen

29. De pensioenstelsels hebben een sociale doelstelling, te weten gepensioneerden een toereikend inkomen te verschaffen. Zij kunnen echter alleen aan deze voorwaarde voldoen indien er een gezonde financiële basis aan ten grondslag ligt. Derhalve is het juist dat de recente beleidsdebatten zich voornamelijk gericht hebben op de **financiële houdbaarheid van de pensioenstelsels**. Uit de nationale verslagen over de pensioenshervormingen blijkt echter dat er ook een aanzienlijke bezorgdheid bestaat over het **behoud van de sociale samenhang en de solidariteit en de aanpassing van de pensioenstelsels aan een veranderende samenleving**. In dit hoofdstuk wordt een aantal mogelijkheden belicht waardoor de transparantie en voorspelbaarheid van pensioenstelsels kunnen worden verbeterd voordat er een overzicht gegeven zal worden van de hervormingsinitiatieven ten behoeve van deze brede doelstellingen en ook zullen er verbanden worden gelegd tussen deze doeleinden en de 10 uitgangspunten en doelstellingen van de mededeling van de Commissie van oktober 2000.

3.1. *Transparantie en voorspelbaarheid*

30. De strategieën om de pensioenen betaalbaar te houden kunnen alleen maar meer vertrouwen wekken binnen de samenleving, als zij ertoe bijdragen de transparantie en voorspelbaarheid van de pensioenstelsels te verbeteren. Het is belangrijk dat individuen een tamelijk duidelijk beeld hebben van hetgeen zij kunnen verwachten in ruil voor hun bijdragen. Door de lidstaat bepaalde gekwantificeerde streefdoelen in verband met de voornaamste parameters van een toekomstige pensioenvoorziening kunnen in dit opzicht waardevol zijn, maar hiervan bestaan niet veel voorbeelden. Ierland deelt mee dat de voornaamste hervormingsdoelstelling eruit bestaat om een voorspelbaar basisniveau van het

Garanderen van transparantie en voorspelbaarheid

Er is een duidelijke hervormingsstrategie noodzakelijk, zodat het vertrouwen in de pensioenstelsels bewaard blijft en mensen zich kunnen aanpassen aan veranderingen. Duitsland stelt een pensioenpercentage van 67 % voor; andere landen stellen limieten aan hun premiepercentages.

premiepercentage te verwezenlijken. Op het ogenblik wordt gedacht aan een percentage van 34% van het gemiddelde inkomen. Zweden doet alle huishoudens jaarlijks informatie toekomen over de opgebouwde pensioenrechten, die vergezeld gaat van een voorspelling van de daaruit voortvloeiende toekomstige pensioenuitkering. In Finland heeft men recht op een overzicht van alle verworven pensioenrechten.

31. Verscheidene lidstaten hebben maatregelen ingevoerd die bedoeld zijn om de voorspelbaarheid met betrekking tot het niveau van de pensioenbijdragen te verbeteren. Zij hebben drempels/limieten vastgesteld met betrekking tot de premiebijdragen die zullen worden geheven over inkomens "om te voorkomen dat deze te hoog worden als gevolg van vergrijzing van de bevolking" (Nederland). Nederland heeft een limiet vastgesteld van 18,25% van het belastbare inkomen en zich verplicht om tekorten aan te vullen uit de algemene belastinginkomsten. Duitsland is een soortgelijke verplichting aangegaan: de bijdragen mogen in 2020 niet hoger zijn dan 20% en in 2030 niet hoger dan 22%. Dit is gebonden aan een verplichting om het pensioenpercentage op 67% te handhaven (waaronder begrepen de door de overheid ondersteunde pensioenvoorziening van de tweede en derde pijler).
32. België zal een jaarlijkse "Zilvernota" uitbrengen, waarin het begrotingsbeleid betreffende pensioenen voor de middellange en lange termijn uiteengezet zal worden en waarbij rekening zal worden gehouden met de aanvullende uitgaven en met andere kosten van de sociale zekerheid. Hierin zal het algemene overheidsbeleid met betrekking tot de vraag hoe voorzien moet worden in de kosten van de vergrijzing belicht worden. Voorts zal de nota gegevens bevatten betreffende de financiële positie van reservefondsen en kosten en ontvangsten van het Zilverfonds. Bij het oprichten van pensioenreservefondsen hebben Nederland en Ierland wetgeving ingevoerd waarin de voorwaarden betreffende het functioneren ervan voor de middellange en lange termijn zijn opgenomen, d.w.z. geen betalingen vóór 2020 (Nederland) en 2025 (Ierland).
33. Sommige lidstaten streven naar extra transparantie in de wijze van functioneren van regelingen van de tweede en derde pijler. Denemarken heeft plannen om met ingang van dit jaar de overdrachtskosten van dergelijke pensioenen te publiceren. Maatregelen om de veiligheid van particuliere pensioenregelingen te waarborgen zijn een belangrijk aspect van deze kwestie. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Nederland brengen verslag uit over uitgebreide wettelijke maatregelen betreffende de voorwaarden voor het functioneren van dergelijke regelingen.
34. Oostenrijk sprak belangstelling uit voor een beleidsuitwisseling met andere lidstaten over de mogelijkheid om duidelijke doelstellingen en streefcijfers voor de lange termijn vast te stellen met betrekking tot bijvoorbeeld maximumniveaus voor pensioenbijdragen, nettopensioenpercentages, armoedecijfers en het gewicht van de verschillende pijlers.

3.2. *Het waarborgen van de financiële houdbaarheid van de pensioenstelsels*

35. Ongeacht de organisatie en de financiering van de pensioenstelsels, moeten alle stelsels middelen uit geproduceerd inkomen overdragen aan gepensioneerden. De problemen waarvoor de pensioenstelsels zich geplaatst zien, zijn het gevolg van een minder gunstig evenwicht tussen het aantal actieven en het aantal gepensioneerden. In reactie op de stijgende werkloosheid in de jaren 1970-1980 is de verlaging van de effectieve leeftijd waarop mensen met pensioen gaan of vervroegd ophouden met werken in de meeste landen een instrument ter regulering van de arbeidsmarkt en ter verzachting van de directe maatschappelijke consequenties van de herstructurering van het bedrijfsleven geworden .

36. Hoewel deze strategie op het ogenblik in de meeste lidstaten wordt heroverwogen, is het denkbeeld dat de verlenging van de levensverwachting moet worden opgevangen door de tijd gedurende welke pensioen wordt genoten en de duur van het actieve leven, nog verre van algemeen aanvaard. Een daadwerkelijke strategie om de pensioenstelsels betaalbaar te houden, moet het probleem echter bij de wortel aanpakken: de steeds grotere wanverhouding tussen het aantal actieven en het aantal gepensioneerden. Indien dit wordt nagelaten zouden de beleidsmakers moeten bemiddelen tussen de generaties door te beslissen hoe hoog de bijdrage van de actieven dient te zijn en hoe hoog de levensstandaard van de gepensioneerden zal zijn. Dergelijke keuzen, die openlijk draaien om de inkomensverdeling tussen generaties, zouden de samenhang en stabiliteit van onze samenleving kunnen aantasten. Hoewel een degelijk begrotingsbeheer thans er zeker toe kan bijdragen dat er meer financiële middelen in de toekomst beschikbaar zullen zijn, dient de eerste prioriteit de aanpak te zijn van de kwestie hoe de arbeidsparticipatie vergroot moet worden.

Garanderen van gezonde en duurzame overheidsfinanciën

Door de arbeidsparticipatie te vergroten en door middel van een degelijk beheer van de overheidsuitgaven kunnen moeilijke keuzes tussen hogere premie-/belastingtarieven tot op zekere hoogte worden vermeden.

3.2.1. Het effect van meer werkgelegenheid

37. Het verheugt het Comité voor de sociale bescherming dat zowel in de mededeling van de Commissie als in het verslag van het Comité voor economische politiek wordt gewezen op het belang van het succes van de strategie van Lissabon om het gehele beschikbare arbeidspotentieel te mobiliseren in combinatie met een degelijk macro-economisch beleid en op groei gerichte structurele hervormingen die een gunstig klimaat scheppen voor de economie en het bedrijfsleven. Het succes van deze tijdens de top van Lissabon vastgestelde geïntegreerde strategie zal van essentieel belang zijn voor de toekomstige betaalbaarheid van de pensioenstelsels.

38. De hervorming van de pensioenstelsels kan weer een belangrijke bijdrage leveren aan hogere werkgelegenheidscijfers als de prikkels voor de arbeidsparticipatie worden verbeterd. Het Comité voor de sociale bescherming verwelkomt derhalve de oproep van de Europese Raad van Stockholm aan de Raad en de Commissie om gezamenlijk op tijd voor de

Europese Raad in het voorjaar van 2002 verslag uit te brengen over de mogelijkheden om de arbeidsparticipatie te vergroten en actieve vergrijzing te bevorderen.

39. In de conclusies van de Europese Raad van Lissabon is vastgesteld dat de lidstaten in 2010, op basis van een economische groei van 3% van het BBP in de komende jaren, een gemiddelde arbeidsparticipatie zouden moeten bereiken van in totaal 70% en van meer dan 60% voor vrouwen. De Europese Raad van Stockholm voegde hier een specifiek streefdoel voor de arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen in de leeftijdsgroep 55-64 toe, die in 2010 50% dient te bedragen.
40. Het Comité voor de economische politiek heeft op de basis van de doelstellingen van Lissabon een scenario ontwikkeld en heeft de lidstaten verzocht een tweede prognose van de overheidsuitgaven voor pensioenen te maken op basis van dat scenario. Dat scenario, waarin wordt uitgegaan van het succes van de structurele beleidsmaatregelen, is gebaseerd op de hypothese van een belangrijke stijging van het werkgelegenheidscijfer en een aanzienlijke vermindering van het werkloosheidspercentage. Dit uitgangspunt komt overeen met het gemiddelde van de drie lidstaten met de beste prestaties op dit terrein in de tweede helft van de jaren '90. De arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen zou in 2045 83% bereiken. In het verslag van het Comité voor de economische politiek wordt er terecht op gewezen dat die doelstelling in de meeste landen niet zal kunnen worden gehaald zonder hervormingen van de pensioenstelsels die leiden tot sterkere stimulansen om later met pensioen te gaan. Het niveau van het werkloosheidspercentage dat volgens het scenario van Lissabon zou worden bereikt, zou in 2045 convergeren naar 4%. Tenslotte is uitgegaan van een gunstige hypothese voor de ontwikkeling van de beroepsgeschikte bevolking (de hoge demografische hypothese van Eurostat).
41. De resultaten van de prognoses op basis van het scenario van Lissabon zijn weergegeven in tabel 3. Volgens dit scenario zou de stijging van het aan de basispensioenen bestede deel van het BBP lager uitvallen. De overstap van de aan de hand van de trendmatige hypothesen verkregen resultaten naar die van het scenario van Lissabon is niet zo eenvoudig, aangezien de hypothesen per land verschillen. Zo zou bijvoorbeeld in 2050 volgens het trends scenario de arbeidsparticipatie in de afzonderlijke landen variëren van ongeveer 70% tot 83% en het werkloosheidspercentage tussen de 4% en 7% liggen. Het effect op de pensioenuitgaven als gevolg van het scenario van Lissabon is derhalve voor elk land afhankelijk van de uitgangscijfers. Een dergelijke vermindering houdt bovendien verband met de fundamentele keuze om al dan niet een hervorming van de parameters voor de berekening van de pensioenstelsels in de cijfers te verwerken (zie voetnoot ⁽¹⁾ bij de tabel). Zoals het CEP echter opmerkt, kunnen de problemen van de financiering van de pensioenen op de lange termijn in geen geval uitsluitend via het op een hoge arbeidsparticipatie gerichte beleid, zoals dat in Lissabon is bepaald, worden opgelost. Niettemin moet het door de uitgaven voor pensioenen te verminderen en de bijdragen en de belastinginkomsten te verhogen een belangrijke bijdrage leveren aan de aanpak van het financiële effect van de vergrijzing.

Tabel 3: Prognoses voor de overheidsuitgaven voor pensioenen - scenario van Lissabon ⁽¹⁾ (in procenten van het BBP, vóór belastingen)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maximumstijging
--	------	------	------	------	------	------	------	-----------------

								<i>Lissabon Trend</i>	
België ⁽²⁾	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Denemarken	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 ⁽³⁾	4,5 ⁽⁴⁾
Duitsland	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Griekenland ⁽⁵⁾	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Spanje	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Frankrijk	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	NA	2,7	3,9
Ierland	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italië	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxemburg ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Nederland ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Oostenrijk	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finland	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Zweden	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
VERENIGD KONINKRIJK ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Bron: CEP

⁽¹⁾ Voor het scenario van Lissabon is Frankrijk uitgegaan van lagere werkloosheidspercentages en arbeidsparticipatiecijfers dan hierboven genoemd. De arbeidsparticipatie is lager omdat geen rekening is gehouden met veranderingen in de voorwaarden voor het recht op pensioen om de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren. De hypothesen van Frankrijk leiden tot een optimistischer scenario op de middellange termijn (rond 2010-2020) terwijl op de langere termijn het tegengestelde het geval is. Italië gebruikt lagere arbeidsparticipatiecijfers dan die welke in de algemene methodologie zijn beschreven, terwijl de productiviteitsstijging in Spanje na 2035 enigszins hoger zal liggen. Portugal gebruikt voor het demografische scenario de middenvariant in plaats van de hoge variant.

⁽²⁾ België gaat uit van de hypothese van een arbeidsparticipatie van 76,5%, waarbij rekening wordt gehouden met stringente voorwaarden voor vervroegde uittreding en projecten voor langdurig werklozen, de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen (met uitzondering van vrouwen onder de leeftijd van 30 jaar) en de stijging van de effectieve pensioenleeftijd. Een toename van de arbeidsparticipatie van jongeren werd niet verondersteld, aangezien dit zou betekenen dat het percentage jongeren dat onderwijs zou volgen, zal dalen.

⁽³⁾ Voor Denemarken is de stijging van 2000 tot het jaar met het hoogste percentage slechts 1,6% van het BBP, indien het aanvullende, gedeeltelijk gefinancierde stelsel (ATP) buiten beschouwing wordt gelaten.

⁽⁴⁾ Voor Denemarken is de stijging van 2000 tot het jaar met het hoogste percentage slechts 3,1% van het BBP, indien het aanvullende, gedeeltelijk gefinancierde stelsel (ATP) buiten beschouwing wordt gelaten.

⁽⁵⁾ Voorlopige gegevens.

⁽⁶⁾ In het geval van Luxemburg is het huidige scenario gelijk aan het scenario van Lissabon: bij dit scenario wordt uitgegaan van de hypothese van een ongeremde groei van het reële BBP met 4% per jaar gedurende de gehele prognoseperiode, hetgeen overeenkomt met de gemiddelde groei van de laatste 40 jaar. De cijfers verwijzen naar het openbare pensioenstelsel voor de particuliere sector en omvatten niet de openbare pensioenstelsels voor ambtenaren en gelijkgestelde werknemers.

⁽⁷⁾ De tweede pijler is in Nederland vrij goed ontwikkeld. Dit heeft rechtstreekse positieve gevolgen voor het openbare pensioenstelsel doordat de druk van de vergrijzing op pensioenen uit de eerste pijler wordt verminderd. Er is evenwel ook een belangrijk niet-rechtstreeks gevolg: belastingen op toekomstige pensioenuitkeringen (betaald uit particuliere fondsen) zullen naar verwachting tamelijk hoog liggen en kunnen de stijging van de overheidspensioenen gedeeltelijk compenseren.

⁽⁸⁾ Uit de cijfers voor het Verenigd Koninkrijk blijkt niet de onlangs aangekondigde aanzienlijke toename van pensioenen. Door deze verandering zal het aandeel van het voor uitgaven ten behoeve van de openbare pensioenen bestemde BBP toenemen. Sociale bijstand voor gepensioneerden is ook

aanzienlijk toegenomen en zal worden gewijzigd om de particuliere pensioenvoorziening te compenseren. Het Verenigd Koninkrijk beschikt voorts over goed ontwikkelde regelingen van de tweede en derde pijler. Belastingen over toekomstige pensioenuitkeringen uit particuliere fondsen zullen gedeeltelijk een tegenwicht vormen voor de toename van de uitgaven voor de openbare pensioenen.

42. Het mobiliseren van het volledige maatschappelijke potentieel, zoals in Lissabon is voorgesteld, houdt bovendien in dat er een energiek economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid voor hervormingen nodig is. Daarvoor moeten met name beleidsmaatregelen worden ingevoerd die leiden tot een aanzienlijke daling van de structurele werkloosheid, afbouw van de regelingen voor vervroegde uittreding en stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Zoals opgemerkt in de mededeling van de Commissie moeten de pensioenregelingen ook in overeenstemming worden gebracht met alle andere onderdelen van de strategie van Lissabon, met name wat betreft de voorwaarden voor voortgezette economische groei, de voltooiing van de interne markt en toegenomen concurrentievermogen, aangezien deze een essentiële bijdrage leveren aan het welslagen ervan.
43. Vanzelfsprekend verschilt het ongebruikte arbeidspotentieel van lidstaat tot lidstaat. Denemarken wijst erop dat zijn werkgelegenheidscijfers al hoger liggen dan de streefcijfers van Lissabon en dat als gevolg hiervan de ruimte voor verdere stijging beperkt is, hoewel bepaalde groepen, in het bijzonder oudere werknemers, migranten en vluchtelingen en mensen die op het ogenblik een arbeidsongeschiktheidspensioen ontvangen ertoe zouden kunnen bijdragen dat de totale arbeidsdeelname zou kunnen stijgen. Nederland en het Verenigd Koninkrijk wezen ook op het belang om kansarme groepen te helpen te reïntegreren op de arbeidsmarkt, waarbij zij ook wezen op alleenstaande ouders en personen die wonen in regio's met slechte arbeidskansen. Oostenrijk stelde voor dat er ruimte is om de arbeidsparticipatie van jongeren te laten stijgen door de onderwijsdeelname te verkorten voordat zij aan het arbeidsproces gaan deelnemen, op voorwaarde dat dit niet ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs.
44. In de meeste lidstaten vormt een grotere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt een belangrijke hefboomfunctie bij de verbetering van de verhouding actieven/gepensioneerden. Wat betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen merkt Ierland op dat het voornaamste struikelblok is gelegen in het feit dat gezins- en zorgtaken nog steeds onevenredig op vrouwen neerkomen. Dit is zeker het geval in alle lidstaten en een groot aantal ervan beklemtoont de noodzaak tot kinderopvang en voorzieningen voor bejaardenzorg, alsook de noodzaak om werktijden en werkorganisatie gezinsvriendelijker te maken. Het gebrek aan voorzieningen voor opvang en een gezinsvriendelijke werkorganisatie dwingt talrijke vrouwen te schipperen tussen hun loopbaan en hun gezinsleven. Hierdoor blijven de vruchtbaarheidscijfers waarschijnlijk ook laag, waardoor het probleem van de vergrijzing op de lange termijn alleen maar zal verergeren.
45. De noodzaak tot meer ondersteuning van werkende ouders vindt algemeen ingang, maar daarnaast wordt ook door iedereen beseft dat de pensioenrechten van degenen wier loopbanen te lijden hebben als gevolg van gezinstaken moeten worden gehandhaafd. Het is van belang te voorkomen dat het financieel aantrekkelijk wordt zich volledig terug te trekken van de arbeidsmarkt. Duitsland zal bijvoorbeeld de pensioenrechten van ouders die in deeltijd werken verbeteren om te voorkomen dat zij zich volledig uit het arbeidsproces terugtrekken. Sinds de

pensioenhervorming van 1997 beschikt België over een soortgelijke maatregel: aan werknemers die in deeltijd werken om gezinsredenen worden tussen twee en vijf "bonusjaren" toegekend. Van deze mogelijkheid kan op flexibele wijze gebruik gemaakt worden, waardoor de werknemer de meest geschikte deeltijdregeling kan kiezen.

46. Ook het Duitse verslag beklemtoont dat de loonverschillen tussen mannen en vrouwen minder groot moeten worden, zodat arbeidsdeelname voor vrouwen aantrekkelijker wordt. Dit houdt vanzelfsprekend weer verband met de kwaliteit van de banen: een kwestie waarop het Ierse verslag de aandacht vestigt. Het positieve effect van een grotere arbeidsmarktparticipatie zou aanzienlijk kunnen worden ondermijnd indien vele banen lage inkomens en geringe zekerheid bieden.
47. Een vraagstuk van essentieel belang voor het financiële evenwicht van de pensioenstelsels is de vervroegde uittreding van oudere werknemers uit het arbeidsproces. Sinds halverwege de jaren '70 kwamen de arbeidsmarktomstandigheden vaak tot uitdrukking in het pensioenbeleid. Vervroegde uittreding werd in de meeste lidstaten als een maatschappelijk aanvaardbaar alternatief voor werkloosheid beschouwd en als stimulans om jongeren in dienst te nemen. Daarom speelden pensioenstelsels in zekere mate de rol van werkloosheidsverzekering, zij het op zuiver passieve wijze en zonder dat er gestreefd werd naar reïntegratie. Geconfronteerd met de demografische wijzigingen komen de lidstaten thans steeds meer tot het inzicht dat niet alleen de werkloosheid moet worden teruggedrongen, maar ook de werkgelegenheid moet worden uitgebreid en dat de pensioenstelsels niet langer mogen worden gebruikt om het arbeidsaanbod te beperken.
48. Momenteel is in de meeste lidstaten de leeftijd waarop mensen effectief met pensioen gaan aanzienlijk lager dan de leeftijd die in de verplichte pensioenstelsels is voorgeschreven. Dit uit zich in de meeste lidstaten in een sterke daling van de arbeidsparticipatie vanaf 55 jaar (zie tabel 4).

Tabel 4: Arbeidsparticipatie per leeftijdsgroep in 1999 ⁽¹⁾

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	n,a,	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Bron: Eurostat - Labour Force Survey

⁽¹⁾ De arbeidsparticipatiecijfers zijn niet gecorrigeerd voor de gevolgen van deeltijdarbeid.

49. De lidstaten maakten melding van een groot aantal maatregelen die dienen te leiden tot een ombuiging van deze trend in de richting van vervroegde uittreding. Veel lidstaten maken de voorwaarden voor vervroegde uittreding veel stringenter, terwijl ze rekening houden met specifieke arbeidsomstandigheden op grond waarvan vervroegde uittreding

Handhaving van een evenwicht tussen rechten en plichten

Veel lidstaten versterken het verband tussen premies en uitkeringen, waardoor betere prikkels worden geboden om langer aan het arbeidsproces deel te nemen. De doelmatigheid van dergelijke maatregelen hangt echter af van het er aan ten grondslag liggende werkgelegenheidsbeleid.

gerechtvaardigd kan zijn. In de regel zijn de lidstaten niet van plan om de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd te verhogen, maar richten zij zich in plaats daarvan op maatregelen waardoor de effectieve pensioenleeftijd omhoog zou gaan. Niettemin zouden landen die de pensioengerechtigde leeftijd van mannen en vrouwen nog gelijk moeten trekken, dit moeten bereiken door geleidelijk de pensioenleeftijd van vrouwen te verhogen. Frankrijk handhaaft de officiële pensioengerechtigde leeftijd binnen het openbare pensioenstelsel op 60 jaar, terwijl het tegelijkertijd het aantal jaren dat benodigd is om een volledig pensioen te verwerven verhoogt. Portugal heeft onlangs wettelijke maatregelen genomen om de pensioengerechtigde leeftijd flexibeler te maken. Finland biedt krachtige prikkels voor langere beroepslevens door het opbouwpercentage voor de wettelijke werknemerspensioenregeling van 1,5% per jaar tot 2,5% boven de leeftijd van 60 te verhogen. In Zweden is in collectieve overeenkomsten de pensioengerechtigde leeftijd vaak op 65 jaar gesteld. De hervormde pensioenwetgeving stelt niet langer een pensioenleeftijd vast en de hoeveelheid pensioen is gebaseerd op de inkomsten gedurende het hele leven en de leeftijd waarop iemand een pensioen begint te trekken. Daarom is het uiterst belangrijk dat mensen de kans hebben om na de leeftijd van 65 jaar door te werken. De vijf partijen in het parlement die de pensioenhervorming ondersteunden, kwamen derhalve een bepaling overeen waardoor het werknemers toegestaan is om tot latere leeftijd dan voorheen door te werken. De Britse regering overweegt nieuwe opties voor de benadering van de pensionering, zoals het concept van de "normale" pensioengerechtigde leeftijd en de invoering van meer flexibele, gefaseerde pensioenregelingen. Spanje biedt werknemers die na de 65-jarige leeftijd op de arbeidsmarkt willen blijven stimulansen en in april 2001 is er met de sociale partners overeenstemming bereikt om de inzetbaarheid van oudere werknemers te verbeteren. Italië biedt werknemers met een volledig premieverleden thans de kans om na de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd door te werken en om zo extra pensioenrechten op te bouwen en recht op bijstand in ruil voor hun premies. De geleidelijke overgang van Italië naar een krachtiger actuariael verband tussen pensioenen en premies zal ook de prikkels om de pensionering uit te stellen versterken. Oostenrijk, Griekenland en Ierland benadrukken ook het belang van een duidelijk verband tussen premies en pensioenrechten.

50. De in het voorafgaande punt beschreven maatregelen dragen ook bij aan een algemene tendens in de richting van een flexibeler overgang van werk naar pensionering. Duitsland zette in

Flexibeler pensioenstelsels met het oog op maatschappelijke veranderingen

Meer flexibiliteit bij de pensioengerechtigde leeftijd en een gefaseerde overgang naar de pensionering worden in vele lidstaten ingevoerd, waardoor mensen kunnen beslissen hoe en wanneer zij zich van de arbeidsmarkt terugtrekken.

1996 de eerste stap met de wet op de bevordering van de geleidelijke pensionering. De wet op de verdere ontwikkeling van deeltijdwerk voor ouderen van 1999 heeft de mogelijkheden tot geleidelijke uittreding voor een grotere groep mensen verbeterd en vereenvoudigd en biedt in combinatie hiermee extra prikkels om nieuwe werknemers in dienst te nemen. Nederland moedigt de sociale partners aan om gezamenlijke programma's voor vervroegde uittreding om te zetten in plannen voor flexibele pensionering. Een aantal lidstaten bevordert deeltijdwerk van oudere werknemers als geleidelijke overgang naar de pensionering. Hiertoe

moet het natuurlijk wel mogelijk zijn om inkomen uit werk te combineren met pensioenuitkeringen.

51. De doelstelling om oudere werknemers langer te laten werken heeft sommige lidstaten ertoe gebracht een stringentere wetgeving in te voeren ten behoeve van de bescherming van oudere werknemers tegen werkloosheid. Finland stelt werkgevers in toenemende mate aansprakelijk voor de kosten van werkloosheid of pensioenuitkeringen voor ontslagen oudere werknemers en Frankrijk overweegt om ontslagen van oudere werknemers voor de werkgevers duurder te maken. Oostenrijk heeft een systeem voor vroegtijdige signalering ingevoerd, op grond waarvan afzonderlijke ontslagen van oudere werknemers meegedeeld moeten worden.
52. Sommige lidstaten, met name Denemarken en Finland, beschikken over programma's die tot doel hebben de werkgevers beter bewust te maken van het potentieel van oudere werknemers. Het Verenigd Koninkrijk plant op basis van zijn gedragscode over leeftijdsverschil op de arbeidsmarkt, waarin normen zijn opgenomen voor niet op leeftijd gebaseerde benaderingen bij werving, scholing, ontwikkeling, bevordering, afvloeiing en pensionering, wetgeving in te voeren tegen leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt. Deze wetgeving dient tot omzetting van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep. Natuurlijk biedt de omzetting van deze richtlijn in het nationaal recht alle lidstaten de mogelijkheid om de arbeidsmarktsituatie voor oudere werknemers te verbeteren. Sommige lidstaten overwegen reeds maatregelen die het gebruik van verplichte pensionering beperken. Zo is de Zweedse regering van plan om wetgeving voor te stellen waardoor het onmogelijk zou worden om overeenkomsten te sluiten die werknemers verplichten om vóór de leeftijd van 67 jaar met pensioen te gaan.
53. Een belangrijke reden voor vervroegde uittreding is een functiebeperking. Zeer dikwijls belet dit een werknemer alleen om zijn of haar vorige baan uit te oefenen, maar niet noodzakelijkerwijze een andere. Zweden heeft wettelijke bepalingen vastgesteld ten behoeve van "slapende" arbeidsongeschiktheidspensioenen die pensioentrekkenden in de gelegenheid stellen om gedurende een bepaalde periode diverse banen uit te proberen zonder hun recht op het arbeidsongeschiktheidspensioen te verliezen. Luxemburg is voornemens een aantal maatregelen in te voeren om werknemers die niet langer in staat zijn hun huidige beroep uit te oefenen ander werk te zoeken. De behoefte aan arbeidsongeschiktheidspensioenen kan ook worden verminderd door de arbeidsomstandigheden aan de behoeften en vaardigheden van oudere werknemers aan te passen. Frankrijk beraadt zich op mogelijkheden om in aansluiting op de algemene vermindering van de arbeidstijden de werkorganisatie aan te passen. De Nederlandse regering moedigt de sociale partners aan om beleid te ontwikkelen voor een betere werkorganisatie ter verbetering van de kansen op werk voor oudere werknemers en heeft de uitzondering voor werklozen tussen 57½-65 jaar om zich in te schrijven bij de dienst voor de arbeidsvoorziening en passend werk te aanvaarden opgeheven.
54. Levenslang leren is onmiskenbaar van cruciaal belang voor het behoud van de inzetbaarheid van oudere werknemers. Zonder te zeer in bijzonderheden te treden wijzen verscheidene lidstaten op de noodzaak tot betere scholingsmogelijkheden. Nederland heeft reeds belastingprijkkels ingevoerd ter bevordering van scholing.

3.2.2. Gelijke verdeling van de financiële consequenties van de

vergrijzing tussen de generaties

55. Zoals blijkt uit de analyse van het CEP zal een beleid om een hoog werkgelegenheidsniveau te bereiken in talrijke gevallen niet voldoende zijn om een aanzienlijke toename van overheidsuitgaven ten behoeve van pensioenen als percentage van het BBP te voorkomen. Tenzij extra middelen kunnen worden verkregen door middel van een degelijk beheer van de overheidsfinanciën (zie 3.2.3. hieronder) rijst de vraag hoe aanpassingen kunnen worden bereikt door de verandering van de verschillende parameters voor pensioenberekening en/of wijziging van het relatieve gewicht van de verschillende pijlers (eerste, tweede en derde). Nationale hervormingen moeten erop gericht zijn de extra behoeften aan uitgaven die voortvloeien uit de vergrijzing gelijkelijk te verdelen tussen de actieve bevolking en de gepensioneerden. Het is noodzakelijk om het inkomen op oudere leeftijd op een toereikend niveau te handhaven en tegelijkertijd het niveau van de premies en de belasting op een acceptabel niveau te houden. Een belangrijke overweging van sommige lidstaten in dit verband is dat de arbeidskosten van minder geschoolde werknemers laag moeten worden gehouden.
- Garanderen van rechtvaardige verdeling tussen generaties***
- Wellicht zijn een grotere arbeidsparticipatie en lagere overheidsschulden niet voldoende om het hoofd te bieden aan de uitdaging van de vergrijzing. De lidstaten beogen een gelijke verdeling van extra inspanningen tussen de actieve bevolking en de gepensioneerden.
56. In het licht van de reeds ondernomen of geplande hervormingen op basis van het scenario van Lissabon met betrekking tot groei en werkgelegenheid spreken de meeste lidstaten hun vertrouwen uit in hun vermogen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. In hun nationale verslagen merkt een aantal lidstaten op dat de consequenties van de vergrijzing van de bevolking minder ingrijpend kunnen zijn dan uit bovenstaande prognoses zou blijken. Sommige lidstaten wijzen op een verwachte toename van de arbeidsparticipatie. Spanje bijvoorbeeld wijst erop dat een krachtige groei van de werkgelegenheid tussen 1995 en april 2001 heeft geleid tot een toename van 3,3 miljoen personen die premies betalen aan de sociale zekerheid.
57. Andere lidstaten beklemtonen dat reeds voltooide hervormingen zullen voorkomen dat de pensioenuitgaven overeenkomstig de afhankelijkheidsratio van ouderen zal stijgen. Finland verwacht bijvoorbeeld dat de uitdaging van de vergrijzing niet een dergelijk ernstig effect op de pensioenuitgaven zal hebben als verwacht had kunnen worden. Als gevolg van de hervormingen van de jaren '90 en nog voor de toekomst geplande maatregelen zullen de pensioenuitgaven op de lange termijn (omstreeks het jaar 2040) naar verwachting aanzienlijk lager uitvallen dan zonder deze hervormingen het geval zou zijn geweest. Frankrijk voerde in 1993 hervormingen in die verdere toename van de uitgaven zullen tegengaan en die de financiële verantwoordelijkheden van de overheid ten opzichte van het wettelijke socialezekerheidsstelsel verduidelijkten. België heeft gedurende de afgelopen 20 jaar een zeer behoedzaam beleid gevoerd door koppeling van de pensioenen en inkomensplafonds aan de prijsindex. Voorts zullen door middel van de hervorming van 1996 door de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, de premieperioden voor vrouwen en de vermindering

van een aantal toekomstige uitkeringen aanzienlijke besparingen worden bereikt. Recente hervormingen in Italië zullen ook een zeer aanzienlijk effect op de uitgaven voor toekomstige pensioenen hebben.

58. Vele nationale verslagen spreken weliswaar hun vertrouwen uit in het vermogen om tegemoet te komen aan de toekomstige uitdagingen voor de pensioenstelsels, maar de meeste lidstaten erkennen dat verdere hervormingsinitiatieven, waaronder in de meeste gevallen uitgebreide wijzigingen van de pensioenwetgeving, noodzakelijk zijn om een niet op te brengen stijging van de uitgaven voor pensioenen te voorkomen. Zweden heeft een automatisch aanpassingsmechanisme in zijn wetgeving ingevoerd om het pensioenstelsel betaalbaar te houden. Aan de hand van dit mechanisme worden activa en passiva berekend en jaarlijks gemeld. Indien de pensioenlasten hoger zijn dan de baten blijft de pensioenindexering automatisch achter bij de inkomensindex totdat het evenwicht tussen activa en passiva hersteld is. Andere landen, met name België, geven te kennen dat zij hopen te profiteren van de huidige hoge overschotten van de primaire begroting waardoor de toekomstige rentebetalingen minder zullen worden en zo ertoe zullen bijdragen dat de financiële houdbaarheid op de lange termijn gewaarborgd blijft zonder dat er ingrijpend bezuinigd hoeft te worden op de uitkeringen.
59. Niettemin zijn verdere werkzaamheden noodzakelijk om de omvang van de financiële uitdagingen waarvoor de pensioenstelsels staan te beoordelen en om de geboekte voortgang op het terrein van de pensioenhervorming te volgen. In het kader van dit proces zal het van belang zijn om niet uit het oog te verliezen dat financiële houdbaarheid van pensioenen niet verwezenlijkt kan worden ten koste van het vermogen van de pensioenstelsels om tegemoet te komen aan hun sociale doelstellingen. Hervormingen die zich alleen richten op financiële houdbaarheid zullen naar alle waarschijnlijkheid leiden tot sociale problemen en politieke druk om de uitgaven te verhogen. Daarom is het niet mogelijk om de financiële van de sociale houdbaarheid te scheiden; het een kan niet zonder het andere gegarandeerd worden. Alleen een veelomvattende aanpak om de pensioenstelsels betaalbaar te houden heeft een werkelijke kans op succes. Dit houdt in dat zowel de financiële als de sociale consequenties van hervormingen in overweging moeten worden genomen, dat het effect van de vergrijzing op alle drie pijlers van de pensioenstelsels geanalyseerd moet worden en dat er rekening moet worden gehouden met de andere gevolgen van de vergrijzing, met name voor de arbeidsmarkt, de financiële markten en de systemen voor de gezondheidszorg.
60. Talrijke lidstaten zien bij de vergrijzing een grotere rol weggelegd voor de particuliere pensioenvoorziening van de tweede en derde pijler. Er kan echter niet van worden uitgegaan dat deze zich spontaan zullen ontwikkelen en zij moeten worden ondersteund door overheidsmaatregelen van zeer verschillende aard. In sommige lidstaten, waarvan Nederland het meest bekende voorbeeld is, kunnen de sociale partners aanvullende pensioenregelingen oprichten waarbij men zich soms verplicht moet aansluiten. België toont belangstelling voor deze benadering. Het Verenigd Koninkrijk biedt de

De samenhang van de pensioenregelingen binnen het gehele pensioenstelsel garanderen

De afbouw van de eerste-pijler-pensioenvoorziening leidt niet vanzelf tot een groei van de tweede en derde pijler. De lidstaten ontwikkelen verschillende methoden om te kunnen waarborgen dat de diverse pijlers op samenhangende wijze bijdragen tot een toereikende oudedagsvoorziening.

mogelijkheid om zich terug te trekken uit de inkomensgerelateerde staatspensioenregeling (SERPS) ten gunste van bedrijfspensioenfondsen of particuliere fondsen. Oostenrijk is van plan om de bij het arbeidsrecht vastgelegde "opzeggingstoelage" (een bedrag dat afhangt van de lengte van de gewerkte periode en die door de werkgever betaald wordt wanneer een dienstbetrekking ten einde loopt) om te zetten in overdraagbare pensioenrechten van de tweede pijler. In de meeste lidstaten bestaat er geen dwang om zich aan te sluiten bij een aanvullende regeling, maar zijn aan deze regeling belastingvoordelen verbonden. Aangezien belastingaftrek gunstiger is voor personen met een hoger dan die met een lager inkomen, is Duitsland voornemens om door personen met een laag inkomen aan aanvullende pensioenregelingen te betalen premies te subsidiëren.

61. Een aantal lidstaten zegt er vertrouwen in te hebben dat de particulier gefinancierde pensioenregelingen het mogelijk zullen maken om de stijging van de overheidsuitgaven voor pensioenen tegen te gaan. Het Verenigd Koninkrijk verwacht dat meer mensen recht zullen krijgen op pensioenen, dankzij een toegenomen arbeidsparticipatie en dat veel personen zullen kiezen voor particuliere pensioenregelingen om hun pensioenpercentage te handhaven in plaats van in de inkomensgerelateerde staatspensioenregeling te blijven. Het Verenigd Koninkrijk denkt derhalve niet dat de overheidsmiddelen op ontoelaatbare wijze zullen worden belast. Denemarken verwacht dat een steeds groter aantal gepensioneerden onder de regelingen van de tweede pijler zullen komen te vallen en dat het relatieve belang van de openbare pensioenen zal afnemen. Nederland vertrouwt ook op een zeer goed ontwikkelde tweede pijler en benadrukt tegelijkertijd de noodzaak om de arbeidsparticipatie te vergroten, met name die van oudere werknemers. Zweden voert weliswaar een gedeeltelijk geprefinancierd systeem in, maar erkent dat naarmate dergelijke regelingen aan belang zullen winnen, de pensioenniveaus meer en meer zullen afhangen van de rentabiliteit van het kapitaal. Dit betekent dat het risico bestaat van grotere schommelingen van de pensioenniveaus en dat wanneer er niet door de overheid wordt ingegrepen het pensioenniveau lager kan worden, indien het rendement gedurende een langere periode laag of negatief is.
62. Ondanks deze hervormingen verwachten de meeste lidstaten dat de wettelijke regelingen van de eerste pijler de belangrijkste factor van de pensioenvoorziening zullen blijven. Frankrijk en Luxemburg delen mee dat de ontwikkeling van de aanvullende pensioenregelingen van de particuliere sector niet het wettelijke stelsel mogen vervangen en zich ook niet ten nadele hiervan mogen ontwikkelen. Frankrijk is van oordeel dat een sterke eerste pijler betekent dat zijn samenleving zich krachtig inzet voor solidariteit en gelijkheid. De ontwikkeling van de andere pijlers dient alleen te worden gezien als een aanvulling op de eerste pijler, nadat het omslagstelsel op succesvolle wijze geconsolideerd is. België stelt dat het een rol ziet voor de tweede pijler bij het waarborgen van het pensioenpercentage; deze pijler dient evenwel niet de eerste pijler te vervangen. Uit het commentaar van het Verenigd Koninkrijk blijkt een ander standpunt: "de staatspensioenen zullen de particuliere pensioenen aanvullen, zodat gepensioneerden over een redelijk inkomen kunnen beschikken". Het zal een openbare regeling van de tweede pijler invoeren, het tweede staatspensioen, dat bedoeld is voor verdieners met een laag en gemiddeld inkomen en werknemers met een onderbroken beroepsverleden en uiteindelijk voor de economisch inactieven.
63. Zoals het Comité voor de sociale bescherming reeds in zijn verslag aan de Europese Raad van Feira stelde, dienen de economische, fiscale en sociale

gevolgen voor de ontwikkeling van aanvullende regelingen (van de tweede en derde pijler) te worden onderzocht. Met name de kwestie van financiële houdbaarheid dient in ogenschouw te worden genomen, niet alleen in verband met de openbare pensioenstelsels, maar ook met de particuliere regelingen.

3.2.3. Toename van de budgettaire speelruimte

64. Het vermogen van de lidstaten om een toereikend niveau van openbare pensioenen te verschaffen zal niet alleen afhangen van veranderingen in de uitgaven voor de pensioenregelingen, maar ook van andere factoren die bepalen of de overheidsfinanciën in evenwicht zijn. Dit is een vruchtbaar terrein voor analyse. Het is duidelijk dat een vermindering van de overheidsschuld, zoals voorzien in het kader van het Groei- en stabiliteitspact, en daarom van de toekomstige rentebetalingen, deze middelen zou vrijmaken voor herverdeling, zodat op doeltreffende wijze tegemoet zal kunnen worden gekomen aan de behoeften van een vergrijzende bevolking. Denemarken en Zweden wijzen in hun verslag op de noodzaak om de overheidsschuld verder te verminderen. Verscheidene lidstaten hebben ervoor gekozen om besparingen in de overheidssector naar specifieke reservefondsen te sluizen (met name IRL, NL, P, F, E), willen dit gaan doen (B) of zien dit als mogelijkheid (L). De oprichting van dergelijke reservefondsen is voor de burger een duidelijk signaal dat deze middelen gebruikt zullen worden om de pensioenen op een toereikend niveau te handhaven in een periode gedurende welke de demografische vergrijzing de pensioenstelsels bijzonder onder druk zal zetten. Van een gedeeltelijke financiering van overheidspensioenen (Zweden, Finland) wordt een soortgelijk effect verwacht.
65. Aanpassingen van de belasting- en premiesystemen kunnen er ook in belangrijke mate toe bijdragen dat de overheidsfinancieringen grotere behoeften in verband met de vergrijzing kunnen opvangen. Sommige lidstaten hebben de belasting-/premiegrondslag aangepast, andere zijn begonnen uitgaven voor de pensioenstelsels te heffen uit nieuwe bronnen, zoals milieubelastingen en -heffingen. De methode van de belasting van de pensioenen zelf is ook een belangrijke beslissende factor voor de toekomstige betaalbaarheid. In het VVB-belastingmodel voor pensioenen (d.w.z. bijdragen evenals vermogensuitkeringen zijn vastgesteld en de uitkeringen zijn belast), zullen de inkomsten uit belastingen op uitkeringen op hun hoogst zijn als het aantal gepensioneerden op zijn hoogtepunt is. Het op de pensioenen toegepaste belastingstelsel kan er ook toe bijdragen dat inkomensverschillen tussen gepensioneerden minder worden.
66. Door een veranderende leeftijdsopbouw van de bevolking ontstaat er wellicht enige ruimte voor herverdeling van uitgaven, met name van de jongeren naar de ouderen. Er dient echter niet uit het oog te worden verloren dat er voor het handhaven van een hoog werkgelegenheidsniveau waarschijnlijk meer in onderwijs moet worden geïnvesteerd en er meer moet worden uitgegeven voor levenslang leren. Verder is het onvermijdelijk dat een vergrijzende bevolking zal leiden tot hogere uitgaven voor gezondheidszorg en zorg voor de lange termijn. Het Comité voor de sociale bescherming is van oordeel dat nader onderzoek naar de factoren die het evenwicht tussen openbare inkomsten en uitgaven zullen bepalen, benodigd is. Voorts zal moeten worden nagegaan welke speelruimte er bestaat voor herverdeling van de middelen.
67. Ierland wees op de wisselwerking tussen de rechtstreekse openbare pensioenvoorziening en de kosten van belastingprijkkels die worden gehanteerd

om particuliere pensioenvoorziening te bevorderen. Het maakt melding van een raming dat de waarde van een belastingvermindering voor bijdragen aan de pensioenregeling in 1994/1995 299 miljoen IRL bedroeg: dit staat gelijk aan 2,8% van de totale belastinginkomsten. Duitsland deelt mee dat het in verband met de opbouw van aanvullende pensioenvoorziening en om werknemers met een gemiddeld en laag inkomen in staat te stellen om deel te nemen, na 2008 subsidies en belastingverhogingen ter waarde van 20 miljard DM per jaar ter beschikking zal stellen.

3.3. Handhaving van de sociale samenhang

68. De pensioenhervormingen moeten niet alleen tegemoet komen aan de financiële gevolgen van de demografische veranderingen, maar ze moeten ook bijdragen aan de doelstelling van de sociale samenhang door alle ouderen toereikende pensioenen te verschaffen, waardoor zij een acceptabele levensstandaard kunnen handhaven en door een bepaalde mate van solidariteit te waarborgen. De hervormingsinitiatieven van de lidstaten zijn daarom gewoonlijk een combinatie van maatregelen die beogen om de pensioenstelsels betaalbaar te houden en andere maatregelen die bedoeld zijn om onvolkomenheden in de pensioenstelsels tegen te gaan.

69. In de regel streven de lidstaten ernaar om door middel van verschillende beleidsmaatregelen die bedoeld zijn voor de drie pijlers te garanderen dat alle ouderen over een toereikend inkomen kunnen beschikken en dat degenen die aan het arbeidsproces hebben deelgenomen in redelijke mate hun inkomen uit arbeid kunnen vervangen en zo hun levensstandaard na hun pensionering kunnen handhaven. Voorts hebben veel lidstaten zich ervoor uitgesproken dat gepensioneerden ook moeten kunnen profiteren van de voordelen van de economische groei.

De pensioenen op een toereikend peil houden

In veel lidstaten is een degelijke pensioenvoorziening van de tweede en derde pijler nodig, zodat allen op hun oude dag hun levensstandaard kunnen handhaven. De meeste lidstaten willen echter een sterke eerste pijler behouden om de solidariteit binnen hun pensioenstelsels te kunnen garanderen.

70. De pensioenstelsels hebben ervoor gezorgd dat ouderen nu een redelijke en zelfs betrekkelijk hoge levensstandaard bezitten. Het gemiddelde omgerekende⁴ netto-inkomen van personen in huishoudens, waarin minstens één persoon een pensioen (ouderdoms- of nabestaandenpensioen) ontvangt, ligt zeer dicht bij het gemiddelde inkomen van de bevolking als geheel. De pensioenen maken ongeveer 60% van het totale netto-inkomen van dergelijke personen uit. Andere inkomsten omvatten andere sociale uitkeringen dan pensioenen, inkomsten uit onroerend goed en inkomsten uit werk (in het bijzonder wanneer gepensioneerden in hetzelfde huishouden leven als personen die nog aan het arbeidsproces

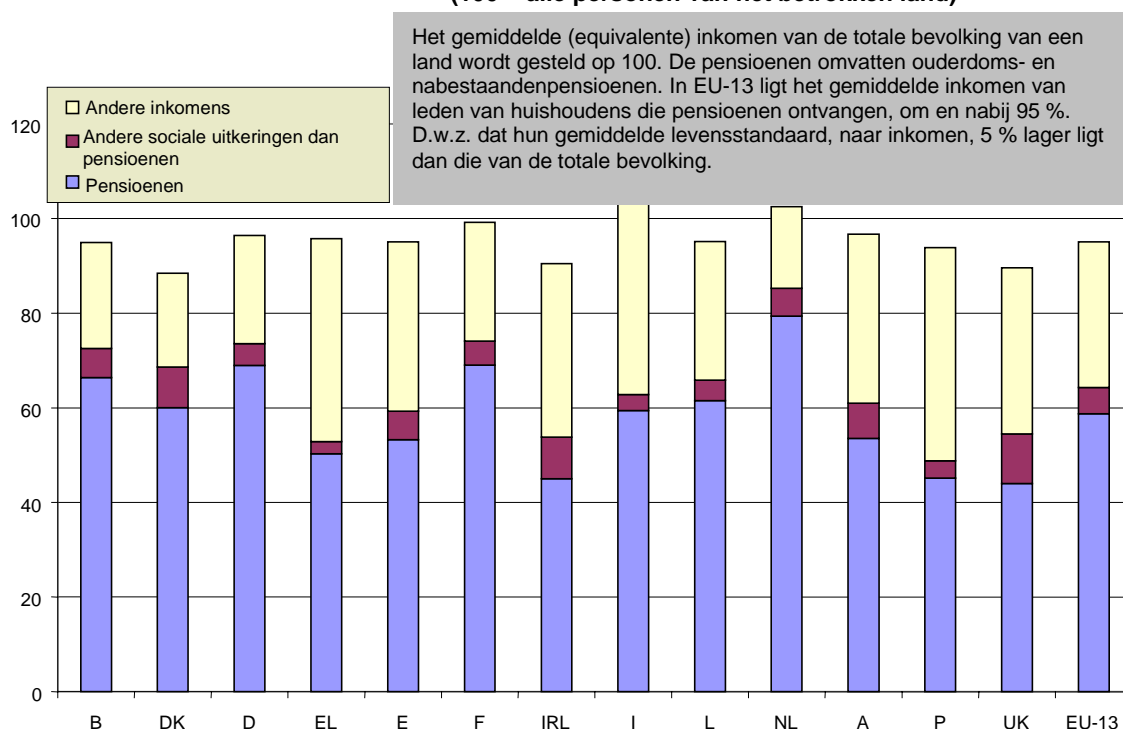
⁴ Het netto-inkomen wordt omgerekend in "volwassenenequivalenten", zodat rekening wordt gehouden met de verschillen in omvang en samenstelling van de huishoudens: het inkomen van een huishouden wordt door de aan de hand van de gewijzigde equivalentieschaal van de OESO berekende equivalentiegrootte gedeeld. Voor ieder lid van een huishouden – kind of volwassene – wordt hetzelfde equivalente inkomen genomen.

deelnemen). Er bestaan echter nog een aantal lacunes in de inkomensvoorziening voor ouderen. Het armoedepercentage, met name onder oudere vrouwen, is gewoonlijk hoger dan gemiddeld. De huidige lacunes wat betreft de toereikendheid en rechtvaardigheid van pensioenen plaatsen een vraagteken bij de doelstelling van Lissabon om een grotere sociale samenhang tot stand te brengen.

3.3.1. Risico van armoede onder ouderen

71. Ondanks het feit dat over het algemeen met succes het risico van armoede onder ouderen wordt tegengegaan, komen er nog steeds gevallen voor waarin de pensioenstelsels niet in een toereikend minimuminkomen kunnen voorzien. Oudere vrouwen, die 2/3 van de pensioentrekkers boven de 75 jaar uitmaken,

**Relatief equivalent inkomen van leden van huishoudens die pensioenen ontvangen
(100 = alle personen van het betrokken land)**



Bron: European Community Household Panel, 3rd wave, 1996 (Eurostat, Statistics in Focus, Theme 3 – 9/2000, Social benefits and their redistributive effect in the EU)

staan in vele lidstaten in het bijzonder bloot aan het risico van armoede. In sommige landen ligt het percentage ouderen dat onder de armoedegrens leeft nog steeds hoger dan dat van de totale bevolking, hoewel het verschil kleiner is geworden en het ook in de toekomst nog kan verminderen naarmate de pensioenstelsels zich verder ontwikkelen en steeds meer mensen met volledige premietijdvakken met pensioen gaan.

72. Wanneer een minimumpensioen ontbreekt, leiden korte perioden van arbeid in loondienst en loopbaanonderbrekingen dikwijls tot een ontoereikende oudedagsvoorziening, vooral bij vrouwen die niet over voldoende afgeleide rechten beschikken. De groeiende arbeidsdeelname van

Naar grotere solidariteit binnen de pensioenstelsels

Om iedereen het recht op een toereikende pensioenvoorziening te geven, bouwen de lidstaten een element van solidariteit in het pensioenstelsel in ten gunste van mensen met een onvolledige loopbaan en een laag inkomen.

vrouwen dient te resulteren in een betere bescherming op oudere leeftijd. Toch maken vrouwen nog altijd vaker hun loopbaan ondergeschikt aan gezinstaken en bouwen zij daarom minder pensioenrechten op dan hun partner. Zolang de gezinnen intact blijven, kunnen de pensioenstelsels via afgeleide rechten voldoende bescherming bieden. Naarmate gezinnen steeds minder stabiel worden, wint de kwestie van het gezamenlijke recht van echtgenoten op pensioen steeds meer aan belang.

73. Dergelijke leemten mogen bij de pensioenhervorming niet buiten beschouwing blijven. Met name leveren bezuinigingen op de pensioenen in bepaalde pensioenstelsels wellicht niet de verwachte financiële voordelen op, wanneer deze tot gevolg hebben dat in nog grotere mate een beroep op inkomensafhankelijke sociale uitkeringen moet worden gedaan. Hierdoor worden de uitgaven van de pensioenstelsels op andere stelsels van de sociale zekerheid afgewenteld. Een grotere afhankelijkheid van inkomensafhankelijke uitkeringen of van minimumpensioenen kan ook een negatief effect hebben op de prikkels om te werken (deeltijdwerk na pensionering hoofdactiviteit of inkomsten uit arbeid om te voorzien in de behoeften van oudere verwanten) en voorzorgen te treffen voor de eigen pensionering (werknemers met een gering inkomen hoeven niet te rekenen op een pensioen dat boven het niveau van de bijstandsuitkering ligt). Zweden wijst er bijvoorbeeld op dat het gewaarborgde pensioen, gecombineerd met de huisvestingstoelagen, progressieve belasting en bepaalde inkomensafhankelijke gemeentebelastingen mensen met een laag inkomen blootstelt aan hoge marginale belastingtarieven. Hierdoor kunnen zij wellicht niet hun pensioen verhogen door meer te werken. Soortgelijke problemen bestaan ook in andere lidstaten. Het Verenigd Koninkrijk heeft zich eveneens ten doel gesteld ervoor te zorgen dat de regels betreffende spaargeld bij inkomensafhankelijke uitkeringsstelsels niet nadelig uitvallen voor mensen die heel hun werkend leven hebben gespaard. Over het algemeen zijn de lidstaten het erover eens dat de pensioenstelsels via een combinatie van de verschillende pijlers meer moeten bieden dan alleen maar de garantie van een minimuminkomen dat slechts in de elementaire behoeften voorziet.
74. Duitsland wijst met nadruk op het probleem dat ouderen vaak geen beroep doen op uitkeringen. Hoewel zij recht hebben op inkomensafhankelijke uitkeringen, doen ouderen hier vaak geen beroep op aangezien deze betalingen door de uitkeringsinstellingen op de kinderen kunnen worden verhaald. Dit probleem moet in het kader van de huidige hervormingswerkzaamheden worden aangepakt door de invoering van een bijzondere wet inzake een op de behoeften gebaseerde minimale uitkering voor ouderen en gehandicapten. Mensen van 65 jaar en ouder en in de zin van de wet op de sociale bijstand hulpbehoevende, permanent gehandicapte volwassenen kunnen aanspraak maken op inkomenssteun ongeacht het eventuele beroep dat zij op kinderen of ouders kunnen doen.

3.3.2. Kwaliteitsverbetering van bedrijfspensioenfondsen en particuliere regelingen

75. In het kader van pensioenhervormingen die erop gericht zijn om de rol van bedrijfspensioenfondsen en particuliere pensioenregelingen te versterken, zullen ook bepaalde zwakke punten in deze stelsels aangepakt moeten worden. De onmogelijkheid om pensioenrechten op te bouwen (zoals in Portugal) of lange opbouwperioden (zoals in Duitsland waar zij ingekort moeten worden) binnen de stelsels van bedrijfspensioenfondsen maken het voor iemand die niet tot de vaste

werknemers in een bedrijf behoort en er een langlopend contract heeft, moeilijk om voldoende pensioenrechten op te bouwen. De hoge administratieve kosten van particuliere pensioenregelingen maken deze voor laagbetaalde werknemers zeer onaantrekkelijk en de praktijk om over de eerste premies heffingen te laten betalen leidt ertoe dat er aan het verlaten van de regeling hoge kosten zijn verbonden. Ierland en het Verenigd Koninkrijk wijzen op dit probleem en streven naar een oplossing ('stakeholder pensions' in het Verenigd Koninkrijk, 'personal retirement savings accounts' in Ierland). Ierland wijst erop dat aangezien vooral personen die veel belasting betalen zijn vertegenwoordigd binnen de bedrijfspensioenfondsen, de beter betaalden in fiscaal opzicht onevenredig profiteren van deze regelingen. De Duitse pensioenhervorming tracht dit probleem te verhelpen door mensen met een laag inkomen financieel te steunen bij de betaling van de bijdragen voor particuliere pensioenregelingen. Op EU-niveau dient er in het belang van de grensoverschrijdende mobiliteit naar gestreefd te worden om het wettelijke kader van deze stelsels beter te coördineren, vooral waar het de belastingen betreft. Aangezien meer en meer een beroep wordt gedaan op "tweede" en "derde pijler"-stelsels wint het bedrijfseconomisch toezicht ervan gestadig aan belang.

76. Lidstaten die particuliere pensioenregelingen willen stimuleren, zijn er zich van bewust dat er een probleem kan ontstaan in verband met lage of ongelijke dekking, waarbij bepaalde sectoren, categorieën werknemers en soorten bedrijven achterop dreigen te raken. De omvang van dit probleem varieert afhankelijk van de stelsels van de arbeidsverhoudingen en de collectieve overeenkomsten. In Denemarken (80%) en Zweden (90%) bestaat een hoge dekking. Hoewel alle regelingen er op vrijwillige basis geschieden, zijn zij gebaseerd op zeer gedetailleerde collectieve arbeidsovereenkomsten. Andere beleidsopties om dit probleem aan te pakken, zijn onder meer de verplichting om zich bij een dergelijk stelsel aan te sluiten, het bieden van geldelijke (in plaats van fiscale) prikkels om zich aan te sluiten bij een regeling en het de sociale partners mogelijk te maken om lidmaatschap voor een hele sector of beroep verplicht te stellen zoals in Nederland gebruikelijk is en in België wordt overwogen.

3.3.3. Solidariteit en herverdeling binnen de pensioenstelsels

77. Een versterking van de actuariële koppeling van premies en uitkeringen (een maatregel die de prikkels die van de pensioenstelsels uitgaan om te werken zou verbeteren) hoeft niet noodzakelijkerwijs tot een verzwakking van de solidariteit te leiden. Soms kan een sterkere actuariële koppeling de solidariteit zelfs versterken. Zweden wijst op het feit dat de vroegere pensioenstelsels ongerechtvaardigde voordelen boden aan mensen met een ongelijkmatig inkomensprofiel aangezien de pensioenen gebaseerd waren op het inkomen van de 15 beste jaren en niet op het inkomen gedurende het hele beroepsleven, ook een belangrijk punt bij de pensioenhervorming in Italië. Anderzijds kunnen pensioenstelsels (uit een actuariële oogpunt) bepaalde categorieën werknemers met een gelijkmatig inkomensprofiel, met name handarbeiders, benadelen, wanneer pensioenen berekend worden op basis van het laatstverdiende inkomen of een reeks jaren waarin een hoog inkomen werd ontvangen en er geen rekening wordt gehouden met alle premiejaren en een geringere levensverwachting.
78. Veel pensioenstelsels bewerkstelligen anderzijds een herverdeling ten gunste van de minderbedeelden, bijvoorbeeld als zij een minimumpensioen garanderen, ongeacht arbeidsverleden en betaalde premies, als loopbaanonderbrekingen recht

geven op pensioen of als er premies worden geheven over ieder inkomen, maar er aan de uitkeringen een bovengrens gesteld wordt.

79. In landen waar een grote verscheidenheid aan wettelijke pensioenregelingen bestaat (bv. voor verschillende sectoren, beroepen) bestaat vaak de behoefte deze verschillende stelsels te harmoniseren. Dit is onder meer het geval in Oostenrijk en Finland waar reeds het pensioenstelsel voor ambtenaren aan het algemene stelsel is aangepast. Dit punt hangt ook samen met de complexe aard van de pensioenstelsels, die - zoals Griekenland opmerkt - ongewenste gevolgen kan hebben zoals een verschillende behandeling van verschillende bevolkingsgroepen en een toename van de nalevingskosten voor werkgevers.

3.3.4. Andere beleidsmaatregelen inzake de relatieve levensstandaard van gepensioneerden

80. De levensstandaard van ouderen hangt niet uitsluitend af van de uitkeringen uit de pensioenfondsen. Huisvestingsbeleid, sociale en gezondheidsvoorzieningen, gereduceerde toegangsprijzen tot bepaalde economische en culturele voorzieningen, socialebijstandsuitkeringen, speciale belasting- en premieregelingen en steun van familieleden en vrienden zijn aspecten die kunnen bijdragen tot een betere levenskwaliteit en een grotere sociale integratie. Het kan moeilijk zijn deze aspecten te kwantificeren, maar zij kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het welzijn van ouderen.
81. Vele lidstaten hebben niet alleen aandacht voor de toekomst van de pensioenen, maar ook voor de levensomstandigheden van ouderen in het algemeen. In het Verenigd Koninkrijk coördineert een interministeriële werkgroep voor ouderen bijvoorbeeld het regeringsbeleid op dit terrein, terwijl in Duitsland een comité van deskundigen van de bondsregering is belast met de rapportage van de situatie van ouderen in het algemeen. In Denemarken worden openbare hoorzittingen georganiseerd, waarbij ook ouderen zijn betrokken. In België is een adviescommissie voor gepensioneerden opgericht die de regering adviezen over wetgeving en wetsvoorstellen doet toekomen en ministers vragen kan stellen over pensioenkwesties.
82. Een bijzonder belangrijk aspect voor ouderen is gezondheid en zorg voor de lange termijn. In de meeste lidstaten hebben gepensioneerden recht op gereduceerde tarieven of gezamenlijke betalingen voor gezondheidsvoorzieningen en producten als geneesmiddelen. In sommige gevallen zijn gepensioneerden zelfs volledig vrijgesteld van deze betalingen, hoewel dit over het algemeen afhangt van het inkomen. Normaal gesproken worden de meest ernstige situaties volledig gedekt door de socialezekerheidsstelsels. Bij de ontwikkeling van hun sociale en gezondheidszorgvoorzieningen besteden de lidstaten ook veel aandacht aan preventie en gezond ouder worden, waardoor ouderen aangemoedigd worden om actief deel te nemen aan sociale, sportieve en culturele activiteiten.
83. De meeste lidstaten wijzen erop dat er speciale steun beschikbaar is voor hulpbehoevende ouderen. Over het algemeen bestaat deze steun uit specifieke toelagen afhankelijk van de mate van hulpbehoevendheid en in sommige landen afhankelijk van het inkomen. In een aantal landen is ook een speciale verzekering tegen het risico van hulpbehoevendheid ingevoerd als onderdeel van het socialezekerheidsstelsel (zoals in Duitsland) of wordt een dergelijke verzekering door de overheid aangemoedigd (zoals in het Verenigd Koninkrijk). In Frankrijk wordt momenteel het stelsel hervormd en wordt overwogen de uitkeringen voor

hulpbehoevenden van het inkomen afhankelijk te maken. Een andere mogelijkheid is rechtstreekse dienstverlening zoals thuiszorg. In Denemarken verstrekken de lokale overheden gratis thuiszorg en krijgen alle burgers van 75 jaar en ouder tweemaal per jaar een preventief thuisbezoek. De zorgverzekering in Duitsland voorziet in de betaling en dekking door het socialezekerheidsstelsel van zorgverstrekkers (inclusief familieleden) om zo het op zich nemen van zorgtaken aan te moedigen.

84. Wat het huisvestingsbeleid betreft, wijzen de meeste verslagen erop dat de meerderheid van de gepensioneerden een eigen huis bezit. Sommige landen bieden echter specifieke inkomensafhankelijke huisvestingstoelagen voor gepensioneerden (bv. in Luxemburg waar een nationaal solidariteitsfonds een deel van de verblijfskosten in zorginstellingen voor ouderen voor zijn rekening neemt). Ouderen kunnen ook een gunstiger behandeling krijgen bij huisvestingsuitkeringen of belastingvermindering voor huurwoningen (in Ierland bv. geldt voor ouderen een hogere huuraftrek voor particuliere woningen: wie ouder is dan 55 kan in aanmerking komen voor een huuraftrek die dubbel zo hoog is als voor personen van wie jonger is dan 55). Ouderen kunnen ook aanspraak maken op speciale huurbescherming en krijgen een voorkeursbehandeling wat betreft sociale huisvesting.
85. Een ander belangrijk terrein waar ouderen aanspraak kunnen maken op overheidssteun is het belastingstelsel. Op dit gebied bestaat een grote verscheidenheid. In sommige landen bestaat er geen speciaal belastingstelsel voor gepensioneerden, terwijl er in andere landen een gunstiger stelsel wordt toegepast, met name voor pensioenuitkeringen.
86. Tenslotte wijzen de meeste lidstaten erop dat ouderen veelal goedkopere toegang hebben tot openbaar vervoer, musea, culturele evenementen, enz.

3.4. Aanpassing van het pensioenstelsel aan een veranderende samenleving

87. De problemen waarvoor de pensioenstelsels staan om alle ouderen een toereikend inkomen te verstrekken hangen gedeeltelijk samen met het feit dat zij zich onvoldoende kunnen aanpassen aan de veranderende samenleving. Zo zal de traditionele manier om in het welzijn van oudere vrouwen te voorzien, namelijk het nabestaandenpensioen, in een maatschappij met veel echtscheidingen niet langer voldoen. Omgekeerd zullen nabestaandenpensioenen minder nodig worden wanneer steeds meer vrouwen zelf hun eigen pensioenrechten hebben opgebouwd. De pensioenstelsels moeten ook inspelen op veranderingen op de arbeidsmarkt die leiden tot meer uiteenlopende vormen van werk. In een vergrijzende samenleving moeten zij ook beter tegemoetkomen aan individuele aspiraties. Er is niet langer één pasklaar model voor het pensioenbeleid.

3.4.1. Gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de pensioenstelsels

88. Traditioneel werd in de pensioenstelsels aan de pensioenbehoeften van vrouwen tegemoet gekomen via afgeleide uitkeringen waardoor vrouwen die voor hun inkomen van hun echtgenoot afhankelijk waren als weduwe over een toereikend inkomen konden beschikken. Daarnaast was het gebruikelijk vrouwen toe te staan vroeger dan mannen met pensioen te gaan, op grond van het statistische gegeven dat mannen gewoonlijk ouder zijn dan hun vrouwen, waardoor het, met het oog op

een gelijktijdige pensionering van beiden, wenselijk leek dat vrouwen vroeger met pensioen konden gaan.

89. De gedachte die aan de basis lag van rechtstreekse discriminatie in verband met nabestaandenpensioenen en de pensioengerechtigde leeftijd beantwoordt niet langer aan de sociale realiteit en leidt in steeds meer concrete gevallen tot onbevredigende situaties voor vrouwen (vooral bij echtscheiding of scheiding van tafel en bed) of mannen (bv. wanneer mannen minder verdienen dan hun echtgenotes of wanneer zij een groter deel van de gezinstaken op zich genomen hebben). Enerzijds kan rechtstreekse discriminatie een compensatie bieden

Garanderen dat de pensioenstelsels de gelijkheid tussen mannen en vrouwen bevorderen

Aan rechtstreekse discriminatie in de pensioenstelsels tussen mannen en vrouwen wordt in de lidstaten geleidelijk aan een eind gemaakt, terwijl andere corrigerende maatregelen worden getroffen voor ongelijke situaties op de arbeidsmarkt die meestal - hoewel niet noodzakelijkerwijs - vrouwen treffen.

voor het opofferen van de carrière (meestal door vrouwen); anderzijds dreigt zo echter ook het traditionele rollenpatroon te worden versterkt, indien bepaalde voordelen alleen voor vrouwen zouden gelden, maar niet voor mannen die een groter deel van de gezinslasten op zich willen nemen.

90. Alle lidstaten zijn daarom vastbesloten af te stappen van rechtstreekse discriminatie. Dit staat met zoveel woorden in Richtlijn 79/7 voor de wettelijke socialezekerheidsstelsels en in Richtlijn 86/378 (gewijzigd bij Richtlijn 96/97) voor de bedrijfspensioenfondsen. Toch voorziet Richtlijn 79/7 in bepaalde voorlopig te handhaven uitzonderingen. Zo is de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd in Groot-Brittannië thans vastgesteld op 65 voor mannen en 60 voor vrouwen. Tussen 2010 en 2020 zal de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd bij wet geleidelijk aan tot 65 worden gelijkgetrokken. In België bepaalt een wet uit 1997 dat de pensioengerechtigde leeftijd in de particuliere sector geleidelijk moet worden gelijkgetrokken. Voorts zullen ook de regels voor de berekening van de pensioenrechten in de particuliere sector worden geharmoniseerd. Uiterlijk in 2009 moet dit alles gerealiseerd zijn. Oostenrijk handhaaft een verschil van vijf jaar in de pensioengerechtigde leeftijd van mannen en vrouwen in het wettelijke pensioenstelsel, terwijl dit verschil in het ambtenarenstelsel niet bestaat. Er wordt naar gestreefd om tussen 2019 en 2029 voor vervroegde uittreding en tussen 2024 en 2034 voor het normale pensioen gelijkheid te verwezenlijken. In een recente zaak heeft het Europees Hof van Justitie echter besloten dat bepaalde regelingen op andere gebieden die deze verschillen in pensioengerechtigde leeftijd weerspiegelen ingaan tegen het communautaire recht (*Buchner, C-104/98*). Dit vonnis kan een verdere aansporing zijn om de verschillen in pensioengerechtigde leeftijd voor mannen en vrouwen in de Oostenrijkse wetgeving weg te nemen.

91. Een belangrijk probleem in de particuliere pensioenregelingen zijn ongelijkheden tussen mannen en vrouwen in de premiepercentages of, in stelsels met vaste bijdragen, in het niveau van de uitkeringen voor mannen en vrouwen. Dit komt door de hogere levenverwachting van vrouwen. Seksespecifieke premiepercentages zijn gemeengoed in de derde-pijler-stelsels (levensverzekering), en een kapitaal dat is opgebouwd in een stelsel met vaste bijdragen zal normaal gesproken voor een man een hogere jaarrente opleveren dan voor een vrouw. In Nederland is in december 2000 echter een wet ingevoerd om te

garanderen dat mannen en vrouwen in de tweede-pijler-stelsels met vaste bijdragen gelijke premies betalen en ook gelijke pensioenuitkeringen ontvangen. Voorts is de mogelijkheid ingevoerd om te kiezen tussen nabestaandenuitkeringen en gunstigere individuele pensioenrechten. In Italië moeten voor mannen en vrouwen dezelfde percentages worden gebruikt voor de berekening van de pensioenuitkeringen. In het nieuwe Zweedse pensioenstelsel (dat berust op een systeem van premies) krijgen mannen en vrouwen met hetzelfde inkomen ook hetzelfde pensioenbedrag uitgekeerd ondanks de hogere levensverwachting van de vrouw. Hier is er dus sprake van een herverdeling ten gunste van de vrouw.

92. De lidstaten beseffen dat wanneer radicaal gekozen zou worden voor individuele rechten vele vrouwen door hun lager inkomen en vaak langdurige loopbaanonderbrekingen niet over toereikende pensioenrechten zouden beschikken. De lidstaten trachten dit probleem op verschillende manieren te verhelpen.
93. In vele lidstaten bestaan compensaties voor mensen die om gezinsredenen hun loopbaan onderbreken. De periode die voor de opvoeding van de kinderen is bestemd, wordt als normaal gewerkte tijd gerekend (soms inkomensafhankelijk) en geeft daarmee recht op pensioen. In bepaalde landen zoals Ierland bestaat de garantie op een volledig pensioen voor tijdvakken waarin in deeltijd is gewerkt en perioden waarin hulpbehoevende personen voltijds worden verzorgd. In landen als Frankrijk, Duitsland en Italië worden premiejaren toegevoegd aan de verzekeringstijdvakken van vrouwen die kinderen hebben opgevoed. In Frankrijk is dit één tot twee premiejaren, terwijl in Duitsland drie premiejaren worden bijgeteld voor kinderen die na 1992 zijn geboren. In Duitsland bestaan ook hogere pensioenrechten voor ouders die gedurende de eerste tien jaar na de geboorte van hun kind in deeltijd werken. Voor de berekening van hun pensioen wordt aangenomen dat deze ouders een voltijds inkomen hebben gekregen (berekend volgens een gemiddelde) in plaats van het gereduceerd deeltijds inkomen.
94. Nabestaandenuitkeringen blijven belangrijk voor de sociale zekerheid van oudere vrouwen ook al bestaat in de wetgeving geen verschil tussen vrouwen (weduwen) en mannen (weduwenaars). Zolang vrouwen echter minder verdienen en langer leven dan mannen, zullen vooral zij in aanmerking komen voor nabestaandenpensioenen.
95. De invoering van gegarandeerde minimumpensioenen in vele lidstaten heeft ook in grote mate bijgedragen tot een betere sociale zekerheid van vrouwen. Dit soort minimumpensioenen hangt niet af van premiebetalingen en biedt derhalve een doeltreffende bescherming aan vrouwen die slechts in geringe mate aan het arbeidsproces hebben deelgenomen.
96. In de meeste lidstaten is ook de verbetering van de individuele rechten van vrouwen een punt van zorg. Dit is met name het geval in de Noordse landen en Nederland waar naar volledig seksneutrale pensioenstelsels wordt gestreefd om te vermijden dat het uitkeringsstelsel het traditionele rollenpatroon bestendigt. Dit geldt als niet langer aanvaardbaar in een samenleving waar het huwelijk minder gebruikelijk wordt en de cijfers voor echtscheiding en scheiding van tafel en bed stijgen. De individualisering van rechten is alleen dan voordelig indien vrouwen effectief in staat worden gesteld toereikende pensioenrechten op te bouwen. De meeste lidstaten nemen de verbetering van de individuele rechten van vrouwen ter harte en hebben daartoe diverse methoden ontwikkeld. De verdeling van de pensioenrechten bij echtscheiding is in het bijzonder van belang. In Duitsland

kunnen jonge paren tijdens hun huwelijk tot een verdeling van de pensioenrechten besluiten: dit is gewoonlijk voordelig voor vrouwen.

97. Op de lange termijn zullen een sterkere deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt en kleinere loonverschillen tussen mannen en vrouwen tot betere individuele rechten voor vrouwen leiden. In hoeverre zo de behoefte aan nabestaandenuitkeringen, het meetellen van perioden van kinderverzorging voor de berekening van de premietijdvakken enz. zal afnemen, staat te bezien. Algemeen wordt beseft dat kinderopvang en onderwijsvoorzieningen ontwikkeld dienen te worden zodat moeders kunnen blijven werken. Voorts bestaat er thans een consensus over het belang om mannen ertoe te brengen een groter deel van de ouderlijke taken op zich te nemen (bijvoorbeeld door ouderschapsverlof voor vaders te vergemakkelijken).
98. Sommige lidstaten streven tevens naar financiële stimulansen om vrouwen aan te zetten tot deelname aan de arbeidsmarkt. Zo voorziet de pensioenhervorming in Duitsland in een verhoging van de pensioenrechten voor ouders die tijdens de eerste tien levensjaren van hun kind in loondienst werken maar geen volledige baan kunnen hebben. Deze hervorming beoogt vrouwen ertoe aan te sporen hun loopbaan slechts zo kort mogelijk te onderbreken en zo spoedig mogelijk opnieuw te gaan werken door alvast een deeltijdse baan aan te nemen. Tenslotte is men het erover eens dat de kwaliteit van werk voor vrouwen verbeterd dient te worden en dat dit tot uitdrukking moet komen in een evenwichtiger betaling. Dit zal weer tot meer evenwichtige pensioenrechten leiden. Bepaalde lidstaten wijzen op het verband tussen een betere opleiding voor vrouwen en gelijke beloning enerzijds en de discussie over de hervorming van het pensioenstelsel anderzijds.

3.4.2. Aanpassing van de pensioenstelsels aan de veranderende vormen van werk

99. De meeste openbare pensioenstelsels spelen reeds vrij goed in op loopbaanonderbrekingen en flexibele vormen van werk. Duitsland heeft onlangs de wettelijke pensioenverzekering uitgebreid tot deeltijdwerkers met een geringe deelname aan de arbeidsmarkt en tot bepaalde zelfstandigen die op een soortgelijke basis als werknemer kunnen worden beschouwd. De voornaamste kwesties zijn echter de toegang tot en de kwaliteit van de aanvullende pensioenvoorziening.
100. Werknemers die niet tevreden zijn met het niveau van het vervangingsinkomen uit hun wettelijke pensioenregeling zullen niet automatisch in aanmerking komen voor een bedrijfsregeling. Er zijn vijf lidstaten waarin de groei van de bedrijfspensioenrechten thans zeer aanzienlijk is: het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Ierland, Denemarken en Zweden. Ongeveer slechts de helft van de arbeidskrachten valt in het Verenigd Koninkrijk en Ierland onder bedrijfsregelingen, terwijl in Denemarken, Nederland en Zweden het dekkingspercentage meer dan 80 percent bedraagt. De belangrijkste factor van de tweede-pijler-voorziening lijkt daarom niet de omvang van de eerste pijler te zijn, maar andere factoren die bepalend zijn voor de ontwikkeling van bedrijfspensioenregelingen. Bijzonder belangrijk in dit verband lijkt het systeem van de arbeidsverhoudingen te zijn, alsook het vermogen van de sociale partners om het eens te worden over een omvattende bedrijfspensioenregeling. België plant

ook de bevordering van bedrijfspensioenregelingen via collectieve onderhandelingen.

101. Er zullen ook andere methoden, specifiek gericht op personen met een laag inkomen, worden beproefd. Duitsland zal directe subsidies toekennen naast de meer gebruikelijke belastingprijkkels, terwijl het Verenigd Koninkrijk bezig is met de invoering van "Stakeholder Pensions" die zijn opgezet als een goedkoop, overdraagbaar product om tegemoet te komen aan de behoeften van personen met een modaal inkomen. Elke werkgever met meer dan vijf werknemers, die geen bedrijfsregeling heeft, moet zijn werknemers vanaf oktober 2001 toegang bieden tot een "stakeholder pension". Bovendien neemt het Verenigd Koninkrijk maatregelen om ervoor te zorgen dat de tweede-pijler-bedrijfsregelingen de werknemers in staat stellen om minder veeleisende, of niet-voltijdse banen bij hun bestaande werkgevers aan te nemen zonder dat hun pensioenrechten daardoor onevenredig worden aangetast.

102. Een ander belangrijk punt in verband met bedrijfspensioenen is de overdraagbaarheid. De meeste lidstaten hebben een verplichte regeling voor het opbouwen van rechten ingevoerd zodat werknemers die hun werkgever verlaten voordat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken niet al hun rechten verliezen.

Opbouwperioden, wachtperioden (d.w.z. het tijdvak waarin gewerkt wordt voordat men zich bij een bedrijfsregeling kan aansluiten) en minimumleeftijdsvereisten kunnen echter een groot obstakel voor de verwerving van bedrijfspensioenrechten vormen voor personen in meer flexibele contractsituaties. Zelfs voor degenen die pensioenrechten hebben opgebouwd, zal beroepsmobiliteit vaak leiden tot een aanzienlijke verlaging van hun toekomstig pensioenbedrag.

Vergemakkelijken van het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt

Veel bedrijfspensioenregelingen zijn verbonden met hoge kosten voor werknemers die van baan veranderen of die in afwijkende contractsituaties werkzaam zijn. De lidstaten moeten zich bezinnen op mogelijkheden om bedrijfspensioenen toegankelijker en overdraagbaarder te maken.

103. Bij de Deense aanpak van de ontwikkeling van een tweede pijler van volledig gefinancierde vastgestelde bijdragen lijkt dit effect te zijn vermeden. Deze pijler is gebaseerd op ruime regelingen zonder gezondheidscriteria en wachtperioden, waarbij onmiddellijk rechten opgebouwd worden en de opgebouwde rechten volledig overdraagbaar zijn en die ouderdoms-, arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenuitkeringen bieden en volledige sectoren van collectieve overeenkomsten bestrijken. Ondanks het feit dat het particulier is, volledig gefinancierd en verbonden met het arbeidscontract, vormt dit stelsel geen barrière voor de arbeidsmobiliteit.

104. Terwijl een dergelijke aanpak een goede bedrijfspensioenregeling voor mobiele werknemers lijkt te bieden, moet meer aandacht aan deze kwestie worden besteed in andere lidstaten waarin de tweede-pijler-regeling naar verwachting een grotere rol in het pensioenstelsel zal gaan spelen.

105. Veel lidstaten hebben verschillende wettelijke socialeverzekeringsstructuren voor verschillende categorieën werknemers (bv. zelfstandigen, hand- en hoofdarbeiders, mijnwerkers, overheids personeel). Vaak weerspiegelen deze structuren niet meer de huidige realiteit op de arbeidsmarkt – een feit dat

misschien het dalende aantal actieve leden kan helpen verklaren – en de hervorming daarvan staat hoog op de politieke agenda. Een integratie in of een harmonisatie met het algemene wettelijke stelsel kan gemakkelijk leiden tot politieke moeilijkheden, niet in het minst omdat deze stelsels vaak zowel het equivalent van de eerste en de tweede pijler vormen. Oostenrijk plant daarom een organisatorische hervorming van zijn sociale verzekering om haar efficiënter te maken en de administratiekosten te verlagen. De harmonisatie van verschillende stelsels voor specifieke beroepsgroepen (handarbeiders, employés, zelfstandigen, agrariërs, spoorwegaarbeiders, enz.) mag echter de hoge kwaliteit van de sociale verzekering niet in gevaar brengen.

3.4.3. Individuele keuze en flexibele pensionering

106. Een van de belangrijkste keuzes die individuen in pensioenstelsels hebben is de leeftijd waarop zij de arbeidsmarkt verlaten. Deze kwestie is besproken in verband met de noodzaak om de effectieve pensioenleeftijd op te trekken (zie hoofdstuk 3.2.1). Hoewel er een duidelijke tendens bestaat om de voorwaarden voor vervroegde uittrekking aan te scherpen – wat de keuzemogelijkheden van de betrokkenen zou beperken – vindt er ook een ontwikkeling plaats die is gericht op de invoering van een meer flexibele overgang tussen werk en pensioen. Actuariële koppeling van bijdragen en uitkeringen, in combinatie met een flexibele pensioenleeftijd, kunnen de betrokkenen een grotere mate van controle geven over het besluit wanneer zij met pensioen gaan.
107. Veel hervormingen leiden er ook toe dat meer keuze – en bijgevolg ook meer verantwoordelijkheid – aan de betrokkenen wordt gegeven wat de pensioenfondsen en de beleggingsstrategieën betreft. Dit is het geval wanneer de mogelijkheid bestaat om uit een verplicht stelsel te treden (Verenigd Koninkrijk) of wanneer er een mogelijkheid bestaat tot het kiezen van het pensioenfonds voor het beheer van een gedeelte van de eigen bijdragen (Zweden) of wanneer een vermindering van de publieke voorzieningen meer ruimte voor de derde pijler biedt (Duitsland). Uitgebreide informatie over de gevolgen van bijzondere keuzes wordt in deze gevallen cruciaal, aangezien verkeerde beslissingen belangrijke gevolgen voor het toekomstige pensioenniveau kunnen hebben en niet gemakkelijk te corrigeren zijn.

4. Nationale hervormingsprocessen en de rol van de Europese Unie

108. Pensioenstelsels zijn sleutelementen van het Europees sociaal model en zij betreffen een grotere groep burgers voor een langere periode dan elke andere vorm van sociale zekerheid. Tegelijkertijd zijn zij ook op verschillende wijze van grote invloed op de economie. Daardoor wordt de hervorming van de pensioenstelsels een ingewikkeld en politiek gevoelig probleem. Uit de antwoorden van de lidstaten blijkt duidelijk dat zij zich hiervan goed bewust zijn: het politieke proces kan voor het succes of de mislukking van hervormingspogingen even belangrijk zijn als de inhoud van de hervormingsvoorstellen. De lidstaten streven daarom niet alleen naar de vorming van meerderheden ten gunste van de hervormingen, zij streven ook naar een op consensus gerichte oplossing die – ook al steunen alle actoren haar niet – op brede schaal voor iedereen aanvaardbaar is. Een dergelijke consensus is ook cruciaal voor de stabiliteit van de pensioenstelsels op lange termijn. Als zij na elke

regeringswisseling worden veranderd, zou het onmogelijk worden een eigen pensionering te plannen.

4.1. Methoden om de nodige consensus over deze hervormingen te bereiken en om het vertrouwen van het publiek te winnen

109. Een brede overeenstemming over de pensioenhervorming wordt niet alleen als prioriteit aangemerkt in de verslagen van landen met een lange op consensus gerichte traditie zoals Nederland, Finland en Denemarken. Het belang daarvan wordt ook onderstreept in de verslagen van bijvoorbeeld Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Duitsland. Het verslag van het Verenigd Koninkrijk spreekt over het voornemen van de regering om een nationale consensus over de pensioenhervorming te bereiken; het Franse verslag belicht de noodzaak van discussie, overleg en transparantie; het Italiaanse verslag beschouwt een breed en duidelijk debat als een fundamenteel element van consensus; Duitsland onderstreept dat belangrijke hervormingen een zo breed mogelijke consensus vereisen en Spanje verwacht dat het hervormingsproces zal voortgaan overeenkomstig het algemene, op consensus gerichte Toledo-pact uit 1995. In Ierland zijn het pensioenbeleid en de pensioenhervorming sinds de jaren '80 het resultaat geweest van breed overleg met de sociale partners en andere belanghebbende partijen, zowel via de Pensions Board als het Partnership Process.
110. Elke bereikte consensus kan aan constitutionele beperkingen onderworpen zijn. In sommige landen is het mogelijk dat de burgers nieuwe wetgeving voor het constitutionele hof aanvechten. Oostenrijk vermeldt dat zijn grondwet bescherming biedt tegen plotselinge veranderingen in de rechtssituatie en dat wetgeving om de minimumleeftijd voor vervroegde uittreding vanaf 1.10.2000 op te trekken voor het constitutionele hof wordt aangevochten. De vraag is hoe lang overgangperiodes nodig zijn om pensioenhervormingen verenigbaar met de grondwet te maken. De mogelijkheid van dergelijke juridische procedures kan weliswaar de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de pensioenstelsels vergroten, maar kan er ook toe leiden dat een snelle en beslissende reactie op de uitdagingen waarmee het pensioenstelsel wordt geconfronteerd nog meer wordt bemoeilijkt.
111. Het proces dat tot een besluit over de pensioenhervorming leidt, is vaak een belangrijke factor bij het bereiken van een brede consensus. Dit wordt duidelijk aangetoond door de energie die veel lidstaten besteden aan het ontwerpen van een proces als een opeenvolging van fasen van analyse, debat, opstelling van hervormingsvoorstellen, verder debat, raadplegingen en onderhandelingen voordat definitieve besluiten worden genomen. Vaak wordt ervoor gezorgd dat voldoende tijd voor elke fase wordt uitgetrokken en dat het proces voldoende transparant is. Sommige lidstaten plannen ook een follow-up-fase waarin de tenuitvoerlegging en toekomstige veranderingen in de onderliggende demografische, sociale en economische situatie op de voet worden gevolgd. Het langdurige Zweedse hervormingsproces in de jaren '90, dat uitdrukkelijk beoogde de vroegere sterke verdelingen in het pensioenbeleid uit de weg te ruimen, volgde een dergelijk patroon. Dit is bovendien de weg die ook andere lidstaten voornemens zijn te volgen, hetzij in het kader van verdere overwegingen in verband met de hervorming van het pensioenstelsel zoals in Frankrijk, Spanje, Oostenrijk en Griekenland, hetzij door het plannen en voorbereiden van processen die tot een pensioenhervorming moeten leiden zoals in België.

112. Gemakkelijke toegang tot zakelijke informatie wordt – en dat is geen verrassing – ervaren als een voorwaarde voor het voeren van zinvolle openbare discussies. Veel lidstaten beschikken over processen en instellingen die het de regering en de bevolking mogelijk maken informatie in te winnen over de huidige en toekomstige stand van het pensioenstelsel. Het is echter mogelijk dat deze als niet voldoende neutraal worden beschouwd. Om de analyse te depolitiseren en te zorgen voor een officiële inbreng in het debat kan het daarom nodig zijn nieuwe adviesorganen op te richten. In Frankrijk is de regering bezig met de oprichting van een nieuwe raad, samengesteld uit parlementsleden, sociale partners en deskundigen. Zijn voornaamste taak bestaat erin het effect van de economische, sociale en demografische veranderingen op de pensioenen te bestuderen en regelmatig verslag daarvan aan de regering en het parlement uit te brengen. Deze verslagen zullen ter beschikking van het publiek worden gesteld. Recentelijk heeft ook Oostenrijk een comité van deskundigen opgericht voor het bestuderen van de ontwikkeling van het pensioenstelsel op lange termijn. Italië heeft in 1995 de *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP)* opgericht die de pensioentrends volgt en het financiële effect van mogelijke hervormingen evalueert.
113. Het verkrijgen van zakelijke informatie en het feit dat actief naar dergelijke informatie wordt gezocht zijn ook belangrijk. Bij de voorbereiding van de 2e fase van de pensioenhervorming heeft de Griekse regering door een onafhankelijke, internationale actuaris een studie laten uitvoeren naar de vooruitzichten van het Griekse stelsel op lange termijn.
114. Een ander probleem heeft te maken met de complexiteit en het langetermijnperspectief van de pensioenkwestie. Er bestaat een echte behoefte aan het verstrekken van duidelijke informatie over de beschikbare opties aan belangstellende niet-deskundigen en de kiezers in het algemeen. Raadgevende organen zoals hierboven vermeld moeten ook zorgen voor de productie van gemakkelijk toegankelijke, begrijpelijke presentaties van problemen en oplossingen.
115. De meeste lidstaten vinden het van essentieel belang dat de sociale partners over de hervormingsplannen worden geraadpleegd. Nederland en Denemarken hebben erop gewezen dat er gebieden van het pensioenbeleid zijn, zoals die welke behoren tot de op collectieve overeenkomsten gebaseerde bedrijfsregelingen van de 2e pijler, waar niets kan worden bereikt zonder het akkoord en de steun van de sociale partners. Tot de 2e pijler behorende onderdelen van het wettelijke pensioenstelsel in Frankrijk, Finland en Luxemburg worden geregeld in bi- of tripartiete instellingen. Veel lidstaten beschikken over breed opgezette instellingen voor overleg met de sociale partners en diverse andere belangenorganisaties over zaken zoals pensioenen. België bijvoorbeeld heeft een groot aantal instellingen voor overleg met parlementsleden, sociale partners en ouderenorganisaties. Ierland maakt als adviesorgaan voor de pensioenhervorming gebruik van de Pensions Board die in 1990 voor de regeling van bedrijfspensioenen is opgericht en uit de sociale partners, de regering en andere belanghebbende partijen bestaat.
116. In sommige lidstaten is het gebruikelijk dat ook overleg wordt gevoerd met ouderenorganisaties. In een aantal lidstaten wordt er ook naar gestreefd om de kiezers en de begunstigden zelf bij het overleg te betrekken. In Zweden is tijdens het veranderings- en uitvoeringsproces uitgebreide informatie gestuurd naar alle burgers die bij de pensioenhervorming betrokken zijn. De Zweedse regering

verwacht verder dat de jaarlijkse verslagen die iedereen zal ontvangen zullen bijdragen aan een betere kennis van het nieuwe stelsel en het publiek debat over de pensioenvoorwaarden gaande zullen houden.

117. Het tot stand brengen van een consensus mag echter niet ten koste gaan van het politieke leiderschap. Zweden heeft het succes van zijn pensioenhervorming toegeschreven aan het feit dat de politieke partijen eerst onder elkaar over de kwestie hebben gediscussieerd. Dit stelde de partijvertegenwoordigers in staat een groot aantal opties te bekijken, wat uiteindelijk heeft geleid tot een innovatief compromis dat niet mogelijk zou zijn geweest als de sociale partners en andere gevestigde belangengroepen niet vanaf het begin bij het overleg betrokken waren geweest. In Spanje werkt sinds 2000 een speciale commissie in het parlement aan de opstelling van voorstellen voor de vernieuwing van het Toledo-pact.

4.2. De huidige stand van de nationale hervormingsprocessen

118. Verscheidene lidstaten hebben aangegeven dat zij een pensioenstelsel hebben verwezenlijkt waarvan zij geloven dat het redelijk duurzaam is in het licht van de vergrijzende bevolking. Zweden en Italië bijvoorbeeld hebben de voornaamste aspecten van hun radicale hervormingen vanaf het midden van de jaren '90 verwezenlijkt en menen dat zij goed gewapend zijn om de komende uitdagingen aan te gaan. Voor Nederland bestaat weinig behoefte aan een hervorming van het Nederlandse pensioenstelsel. Denemarken beschouwt de situatie als volledig beheersbaar zolang de nadruk blijft liggen op schuldenverlaging en bevordering van de werkgelegenheid, ook voor mensen met een verminderde arbeidsgeschiktheid. Naar de mening van de Finse regering is het huidige pensioenstelsel efficiënt en kan het verder worden ontwikkeld. In de meeste landen is het echter nodig dat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers – met name die welke ouder zijn dan 59 jaar - wordt vergroot.
119. In een aantal landen is thans een hervormingsproces gaande. Duitsland bereidt een belangrijke hervorming voor en verwacht dat deze voldoende zal zijn om het hoofd te bieden aan de uitdagingen van de komende decennia. Ierland besteedt al zijn aandacht aan een mogelijke hervorming van de ambtenarenpensioenen. België verwacht dat het in staat zal zijn de nodige hervormingen tot een goed einde te brengen. Frankrijk heeft aan het begin en in het midden van de jaren '90 wezenlijke hervormingen doorgevoerd en bereidt thans een tweede ronde van belangrijke hervormingen voor. Het Verenigd Koninkrijk tracht een nieuw sociaal evenwicht in zijn pensioenstelsel tot stand te brengen door de verbetering van de pensioensituatie van mensen met een modaal tot laag inkomen. Daarom voegt het nieuwe elementen toe aan zowel de publieke als de particuliere zijde van zijn pensioenstelsel en tegelijkertijd verhoogt het de waarde van zijn nationale pensioenen van de eerste pijler. Na een periode van discussie en overleg, gevolgd door de goedkeuring door het parlement van de hervormingsbeginselen, is Portugal momenteel bezig met de uitwerking van de juridische details van de hervorming en met de voorbereiding van de uitvoering daarvan. Dit voorjaar heeft de Griekse regering de tweede en beslissende ronde van de pensioenhervormingen geopend door het publiceren van prognoses in verband met de vooruitzichten en de uitdagingen waarmee het pensioenstelsel wordt geconfronteerd. De Griekse regering is nu bezig met het tot stand brengen van een zo breed mogelijke consensus – waarbij de partijen in het parlement en de sociale partners worden

betrokken – over de beste wijze om het hoofd te bieden aan de uitdagingen. Aangezien het uitstellen van de hervormingen uiteindelijk zou kunnen leiden tot hogere aanpassingskosten, heeft de regering het belang onderstreept dat dit proces tot een goed einde wordt gebracht. In de geest van het Toledo-pact is Spanje thans bezig met de voorbereiding van een aantal geleidelijke veranderingen in zijn nationale pensioenstelsel. Politiek gezien is het hervormingsproces in Spanje allang bezig, maar in Spanje zijn nog nieuwe hervormingen nodig om het stelsel ten aanzien van de vergrijzende bevolking duurzaam te maken. Ierland concentreert zich op de uitbreiding van de aanvullende pensioenverzekering via de invoering van een pensioenspaarregeling (Personal Retirement Savings Accounts - PRSAs) en op de mogelijke hervorming van de ambtenarenpensioenen.

4.3. De waarde van de Europese samenwerking

120. Zoals de Commissie in haar mededeling van oktober 2000 heeft benadrukt is het aan de lidstaten om te beslissen welk pensioenstelsel zij wensen en welke beleidsmix nodig is om ouderen een passend inkomen te verzekeren zonder dat de stabiliteit van de overheidsfinanciën in gevaar wordt gebracht, de werkgelegenheidsprikkels worden ondermijnd en andere essentiële overheidsuitgaven onder druk komen te staan. Ondanks de grote verscheidenheid in de Europese Unie worden de lidstaten met gemeenschappelijke uitdagingen geconfronteerd en hebben zij gemeenschappelijke doelstellingen in verband met de pensioenstelsels. Zij hebben zich ook verbonden tot een aantal beginselen, waaronder gerechtigheid en sociale samenhang, die kenmerkend zijn voor het Europees sociaal model. Daarom is het nuttig dat de lidstaten hun inspanningen coördineren en standpunten en informatie uitwisselen over praktijken en hervormingen die aan de gang zijn of worden gepland. De nationale keuzes en prioriteiten in de strategieën en het gedetailleerde hervormingsproces blijven echter onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen. De rol van de Europese Unie bestaat erin de lidstaten te helpen bij de geleidelijke ontwikkeling van hun eigen beleid en de Europese Raad van Stockholm heeft specifiek gevraagd dat het potentieel van de open coördinatiemethode op dit gebied ten volle wordt benut.